



# Reformasi Pemilu Jalur Mahkamah Konstitusi

**Khoirunnisa Nur Agustyati, dkk.**



**Reformasi  
Pemilu  
Jalur  
Mahkamah  
Konstitusi**

**Reformasi Pemilu Jalur Mahkamah  
Konstitusi**

Khoirunnisa Nur Agustyati, dkk.

**Penerbit:**

Perkumpulan untuk Pemilu dan  
Demokrasi (Perludem)

November 2024

ISBN

# KATA PENGANTAR

I D.G. Palguna

*“Democracy cannot succeed unless those who express their choice are prepared to choose wisely. The real safeguard of democracy, therefore, is education.”* (Demokrasi takkan berhasil kecuali mereka yang menyatakan pilihannya siap untuk memilih secara bijaksana. Karena itu, pelindung sejati demokrasi adalah pendidikan)

–Franklin D. Roosevelt

**P**embaca yang terhormat, bahwa Indonesia adalah negara-bangsa (*nation-state, nationale-staat*) kiranya sudah jelas dan tak terbantahkan. Namun, negara bangsa macam apa? Itulah yang ditegaskan oleh para pendiri Republik ini lewat amanat alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945): mereka memimpikan Indonesia tegak sebagai negara-bangsa yang berkedaulatan rakyat. Dengan kata lain, negara-bangsa yang hendak dibangun - yang kemerdekaannya diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 - adalah negara demokrasi. Sebab, hanya dalam demokrasi rakyat berdaulat. Parameter pertama untuk mengidentifikasi bahwa sudah negara adalah negara demokrasi ialah jawaban atas pertanyaan dari mana dan bagaimana kekuasaan dalam negara itu diperoleh? Bilamana jawaban atas pertanyaan itu adalah “dari kehendak rakyat” maka negara itu adalah negara demokrasi. Pasal 21 ayat (3) *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) berbunyi, “Kehendak rakyat harus menjadi landasan otoritas pemerintahan; kehendak itu harus dinyatakan dalam pemilihan yang diselenggarakan secara berkala dan murni yang harus berdasarkan hak pilih yang bersifat universal dan sama serta harus dilaksanakan melalui pemberian suara secara rahasia atau melalui tata

cara pemilihan bebas yang setara” (“*The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures*”). Terlepas dari sifatnya yang *declaratory*, dua pesan penting selalu menarik perhatian dan sekaligus menjadi basis argumentasi perjuangan para aktivis pro demokrasi di seluruh dunia yang diturunkan dari rumusan dalam Pasal 21 ayat (3) UDHR di atas. Pertama, bahwa pemilu adalah sumber legitimasi kekuasaan pemerintah. Karena itu, secara *a contrario*, suatu pemerintahan tidak memiliki kualifikasi sebagai pemerintahan yang demokratis manakala sumber legitimasinya bukan diperoleh lewat pemilu. Kedua, untuk bisa menjadi legitimasi pemerintahan yang demokratis, pemilunya sendiri harus demokratis, diselenggarakan secara periodik di atas landasan prinsip-prinsip umum, rahasia, bebas, dan setara. Itu pula yang ditegaskan dalam Bab VII B UUD 1945. Karena itu, keikutsertaan Indonesia sebagai negara pihak (*state party*) dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 (tentang Pengesahan Covenant on Civil and Political Rights), secara tidak langsung dapat dilihat sebagai bagian tak terpisahkan dari ikhtiar untuk mewujudkan amanat UUD 1945 di atas. Dengan menjadi pihak dalam ICCPR maka, sesuai dengan prinsip *pacta sunt servanda*, Indonesia terikat oleh kewajiban untuk melaksanakan ICCPR dengan itikad baik. Dalam konteks demokrasi dan pemilu, salah *international legal obligation* yang harus dilaksanakan dengan itikad baik itu tertuang dalam Pasal 25 ICCPR yang menyatakan, “Setiap warga negara memiliki hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan-pembatasan yang tak masuk akal: (a) untuk mengambil bagian dalam penyelenggaraan masalah-masalah publik, secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (b) untuk memilih dan untuk dipilih dalam pemilu yang murni yang diselenggarakan secara berkala yang berlandaskan hak pilih yang bersifat umum dan dilaksanakan melalui surat suara yang bersifat rahasia, yang menjamin kebebasan menyatakan kehendak dari para pemilih; (c) untuk memiliki akses kepada layanan publik di negaranya berdasarkan syarat-syarat persamaan yang bersifat umum (“*Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and*

*without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country”)*

Pembaca yang terhormat, salah satu organisasi sukarela (*civil society*) di tanah air yang paling intens dan konsisten memperjuangkan agar pemilihan umum (pemilu) benar-benar bersih dan sehat sehingga, sengaja atau tidak, sesungguhnya pergerakannya searah sehaluan dengan spirit UDHR, ICCPR, maupun UUD 1945 tadi adalah Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi). Mottonya - jika boleh disebut demikian: hanya pemilu yang bersih dan sehat yang layak menyandang predikat sebagai *essential tool of democracy*, sarana pokok demokrasi. Dengan kata lain, untuk dapat menjadi sarana pokok demokrasi, pemilu itu sendiri harus demokratis, sebagaimana pesan UDHR di atas. Dalam perspektif demikian, melalui aktivitas nyata dan suara kritisnya yang tak kenal lelah, Perludem sejatinya telah secara serius mendiseminasikan pendidikan kewarganegaraan kepada setiap orang Indonesia yang telah memiliki hak pilih agar menjadi warga negara yang bertanggung jawab di bawah sistem dan mekanisme demokrasi. Pesan yang disampaikan selalu sama: mari rawat demokrasi agar menjadi sehat sejak dari hulunya, yaitu pemilu yang demokratis.

Tidak mudah untuk mewujudkan pemilu yang demikian. Politikus boleh centang perenang menyitir bahwa pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia jujur, dan adil. Namun, apakah regulasi (lebih-lebih realitanya) sudah benar-benar memungkinkan setiap warga negara yang memiliki hak pilih dapat memberikan suaranya secara langsung, tanpa perantara, sesuai dengan keinginan atau kehendaknya? Jika jawabannya belum, berarti ada sesuatu yang mengganjal sehingga asas “langsung” tidak bekerja maksimal. Apakah setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan untuk memiliki hak pilih telah benar-benar terjamin kesempatannya untuk mengikuti pemilu tanpa diskriminasi yang didasarkan atas suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin, asal daerah, pekerjaan, maupun status sosial? Jika jawaban atas pertanyaan ini masih meragukan, berarti asas “umum” masih mengalami gangguan. Apakah setiap warga negara yang telah

mempunyai hak pilih telah benar-benar merdeka dalam menentukan pilihannya, tidak ada tekanan dan/atau paksaan dari siapa pun (atau dari apa pun) dan ia dijamin keamanannya dalam memberikan suara sesuai dengan hati nuraninya? Jika jawaban untuk pertanyaan ini masih meragukan, berarti masih ada keraguan pula terhadap kesungguhan bekerjanya asas “bebas.” Apakah pemilih, dalam memberikan suaranya, benar-benar dijamin bahwa pilihannya tidak diketahui oleh pihak lain mana pun (dengan cara apapun)? Jika terhadap pertanyaan ini jawabannya juga tak memuaskan seratus persen maka sesungguhnya masih terdapat ancaman terhadap asas “rahasia.” Pertanyaan evaluatif yang tak kalah mendasarnya dalam mengikhtiarkan pemilu yang demokratis, apakah dalam penyelenggaraan pemilu setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah (negara), peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, dan semua pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu telah bersikap dan bertindak jujur - yang ukuran objektifnya ialah taat kepada peraturan perundang-undangan? Begitu pula, apakah dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilih dan peserta pemilu telah mendapatkan perlakuan yang sama dan bebas dari kecurangan pihak mana pun dan dalam bentuk apa pun? Manakala jawaban positif terhadap kedua pertanyaan tadi belum terdengar jelas maka sesungguhnya terdapat keraguan yang beralasan apakah pemilu telah berjalan di atas asas “jujur” dan “adil.”

Pembaca yang terhormat, buku yang berada di tangan anda ini hanyalah sebagian dari rekaman jejak perjuangan para aktivis Perjudem menjadikan Pemilu di negeri ini menjadi lebih baik, sehingga layak menjadi sarana utama demokrasi - bukan justru menjadi bahan olok-olok, sebagaimana yang terjadi akhir-akhir ini. Jika tulisan dalam buku ini dibuka dengan uraian tentang Reformasi Pemilu di Mahkamah Konstitusi, saya duga hal itu bukanlah kebetulan belaka dan bukan pula semata-mata karena alasan faktual di mana (hingga saat kata pengantar ini ditulis) Undang-Undang Pemilu adalah undang-undang yang paling banyak dimohonkan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dampaknya, sejumlah substansi penting yang berkenaan dengan pemilu mengalami perubahan, di antaranya tentang keserentakan pemilu presiden dan pemilu untuk memilih anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD), jaminan hak pilih bagi penyandang diabilitas, perubahan persentase ambang batas parlemen, dan lain-lain. Ada alasan lain yang lebih fundamental. Bukankah, sebagaimana selintas telah disinggung di atas, manakala kita

berbicara tentang pemilu sesungguhnya kita sedang berbicara tentang pesan Konstitusi, yakni mewujudkan Indonesia sebagai negara demokrasi di mana rakyat harus benar-benar berdaulat? Perjuangan menuju ke sana mempersyaratkan di tempat pertama ketaatan terhadap Konstitusi sebagai hukum fundamental. Mahkamah Konstitusi, sebagaimana tercermin dalam kewenangan konstitusional yang dimilikinya, didirikan adalah untuk mengawal perjuangan mewujudkan cita-cita itu.

Membaca buku ini, anda bukan sekadar diajak menoleh ke belakang, melihat jejak-jejak penting perjuangan Perludem dalam mengkritisi regulasi dan praktik pemilu di Indonesia melainkan anda sekaligus diingatkan bahwa menghadirkan pemilu yang demokratis itu tak boleh begitu saja diserahkan kepada para politikus yang berada di lembaga pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) melainkan memerlukan pengawalan terus-menerus dan tak kenal lelah oleh warga negara sendiri. Buku ini wajib dibaca bukan hanya oleh kalangan aktivis *civil society* tetapi terutama oleh penyelenggara pemilu dan pembentuk undang-undang. Jika anda membaca buku ini dengan perasaan tulus dan sikap terbuka, anda pasti akan merasa beruntung dan berterima kasih karena ada Perludem.



## KATA PENGANTAR

# Jalan Panjang nan Berliku Mengupayakan Reformasi Kerangka Hukum Pemilu

**Khoirunnisa Nur Agustyati**, Direktur Eksekutif Yayasan Perludem

**B**agi Perludem, melakukan advokasi bisa melalui berbagai cara. Salah satunya adalah dengan melalui uji materi ke MK. Jalan ini ditempuh karena kami percaya bahwa untuk mewujudkan pemilu yang demokratis dimulai dari kerangka hukum pemilu yang memberikan kepastian hukum.

Upaya uji materi ditempuh bukan karena Perludem “*menunggu di ujung jalan*” saat undang-undang pemilu sudah disahkan oleh pembentuk undang-undang. Pada saat revisi undang-undang pemilu atau revisi undang-undang pilkada, Perludem bersama dengan organisasi masyarakat sipil lainnya turut aktif berpartisipasi dalam proses tersebut.

Namun seperti jamak diketahui bahwa undang-undang pemilu seringkali dikatakan sebagai penentuan hidup-matinya partai politik, karena pasal-pasal yang ada di dalamnya dapat menentukan berapa banyak jumlah kursi yang bisa diperoleh oleh partai politik. Itulah sebabnya potensi konflik kepentingan cukup tinggi dalam pembahasan revisi undang-undang pemilu. Akibatnya tidak jarang terdapat pasal-pasal yang tidak memberikan kepastian hukum dan juga inkonstitusional. Selain itu waktu pembahasan undang-undang pemilu banyak dihabiskan untuk membahas variabel sistem pemilu seperti pilihan variabel metode pemberian suara, hal ini menyebabkan isu-isu lainnya seperti manajemen

pemilu atau penegakan hukum pemilu menjadi tidak terbahas dengan maksimal. Untuk itulah upaya uji materi dilakukan sebagai langkah advokasi.

Undang-undang pemilu adalah undang-undang yang paling sering diuji materi di MK. Hingga Januari 2024, UU Pemilu telah diuji materi sebanyak 134 kali sejak diundangkan di tahun 2017. Sudah menjadi kebiasaan bagi Perludem untuk melihat pemilu dari empat sisi; sistem pemilu, aktor pemilu, manajemen pemilu, dan penegakan hukum pemilu. Pembabakan buku ini dibuat berdasarkan empat kategori tersebut.

Pada sisi sistem pemilu, Perludem terlibat dalam uji materi mengenai; desain waktu keserentakan pemilu, pembentukan daerah pemilihan, ambang batas parlemen, ambang batas pencalonan presiden, dan metode pemberian suara (proporsional terbuka VS proporsional tertutup).

Di sisi aktor pemilu, perludem terlibat dalam uji materi mengenai syarat bukan anggota partai minimal lima tahun bagi calon penyelenggara pemilu, syarat memilih (ketentuan sudah/pernah kawin), hak disabilitas mental untuk didaftar sebagai pemilih, syarat minimal usia pencalonan presiden dan wakil presiden, dan memperketat syarat manta terpidana dalam pencalonan kepala daerah dan calon anggota legislatif.

Pada sisi manajemen pemilu, Perludem melakukan uji materi mengenai penggunaan kewajiban KTP elektronik dalam pemilu, dan tantangan manajemen penyelenggara pemilu dalam pemilu serentak.

Tidak semua upaya uji materi ini dikabulkan oleh MK. Untuk beberapa isu Mahkamah merasa bahwa isu yang diuji materi bukanlah kewenangan Mahkamah, melainkan kewenangan pembentuk undang-undang. Di sisi lain, Mahkamah mampu mengatur untuk hal yang sangat teknis seperti perpanjangan waktu penghitungan suara di TPS.

Jika anda membaca kembali putusan-putusan MK yang terkait dengan UU Pemilu atau UU Pilkada, maka anda akan melihat bahwa Mahkamah tidak hanya memutuskan apa yang ditulis dalam amar putusan saja. Dalam sejumlah uji materi, Mahkamah juga memberikan rekomendasi kepada pembentuk undang-undang agar melakukan perbaikan terhadap undang-undang pemilu atau pilkada. Misalnya terkait dengan jadwal keserentakan pemilu.

Terdapat pergeseran cara pandang MK mengenai keserentakan pemilu. Pada Putusan No 14/PUU-XI/2013, MK berpandangan bahwa pemilu harus diselenggarakan secara serentak pada hari yang sama untuk memilih

presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pergeseran cara pandang tersebut terlihat dari Putusan No 55/PUU-XVII/2019. MK tidak lagi menyatakan bahwa pemilu serentak yang konstitusional adalah pemilu lima kotak, melainkan MK memberikan opsi-opsi kepada pembentuk undang-undang untuk memilih varian keserentakan pemilu sepanjang Pemilu Presiden, Pemilu DPR, dan Pemilu DPD diselenggarakan secara serentak pada satu hari yang sama. Di dalam Putusan 55/PUU-XVII/2019 MK pun mengakhiri perdebatan rezim pemilu dan pilkada. Penegasan mengenai pilkada adalah pemilu juga terlihat pada Putusan MK nomor 85/PUU-XX/2022 yang menyatakan bahwa perselisihan hasil pilkada tidak diselesaikan oleh sebuah pengadilan khusus, melainkan diselesaikan oleh MK seperti halnya dengan perselisihan hasil pemilu karena keduanya adalah bagian dari pemilu.

Rekomendasi lainnya juga terdapat dalam Putusan MK mengenai metode pemberian suara (proporsional terbuka VS proporsional tertutup). MK memang mengatakan bahwa pilihan varian sistem pemilu adalah kewenangan pembentuk undang-undang. Namun dalam pertimbangan hukumnya MK memberikan sejumlah rekomendasi yang harus dipatuhi oleh pembentuk undang-undang jika melakukan revisi undang-undang pemilu. Rekomendasi itu antara lain adalah mengenai penyelesaian politik uang yang perlu ada penegakan hukum yang memberikan efek jera kepada pelaku politik uang, termasuk juga pentingnya melakukan pendidikan politik kepada publik. MK juga mendorong pelembagaan partai politik, termasuk pendidikan politik, sistem pengkaderan, penguatan kohesivitas internal partai politik, dan rekrutmen anggota partai politik yang berkualitas.

Banyak catatan atas penyelenggaraan Pemilu 2024. Pemerintah dan DPR baru telah terbentuk. Revisi undang-undang pemilu dan pilkada harus menjadi prioritas untuk memperbaiki sistem politik dan demokrasi kita. Putusan-putusan MK haruslah menjadi rujukan pembentuk undang-undang agar kerangka hukum pemilu kita memiliki kepastian hukum dan konstitusional.

Terima kasih kepada seluruh Tim Perludem yang sudah turut mengadvokasi dan juga menuliskan catatan perjalanan uji materi Perludem ke MK. Semoga apa yang telah diupayakan dapat berkontribusi pada reformasi pemilu di Indonesia.

Padang, 29 Oktober 2024

# DAFTAR ISI

## KATA PENGANTAR

<i>I D.G. Palguna</i> .....	iii
Jalan Panjang nan Berliku Mengupayakan Reformasi Kerangka Hukum Pemilu <i>Khoirunnisa Nur Agustyati</i> , Direktur Eksekutif Yayasan Perludem .....	ix

## BAB I PENDAHULUAN

Reformasi Pemilu di Mahkamah Konstitusi <i>Heroik M Pratama &amp; Ajid Fuad Muzaki</i> .....	3
---	---

## BAB II SISTEM PEMILU

Desain Waktu Penyelenggaraan Pemilu Eksekutif dan Legislatif <i>Khoirunnisa Nur Agustyati</i> .....	15
Mengembalikan Kewenangan Pembentukan Daerah Pemilihan ke KPU <i>Heroik M Pratama</i> .....	31
Rasionalisasi Besaran Parliamentary Threshold di Mahkamah Konstitusi <i>Heroik M Pratama</i> .....	39
Kontroversi Ambang Batas Pencalonan Presiden: Bermasalah Sejak dalam Pikiran..... <i>Fadli Ramadhanil</i> .....	55
Buka-Tutup Sistem Pemilu Menuju Pemilu 2024..... <i>Khoirunnisa Nur Agustyati</i> .....	73

### **BAB III AKTOR PEMILU**

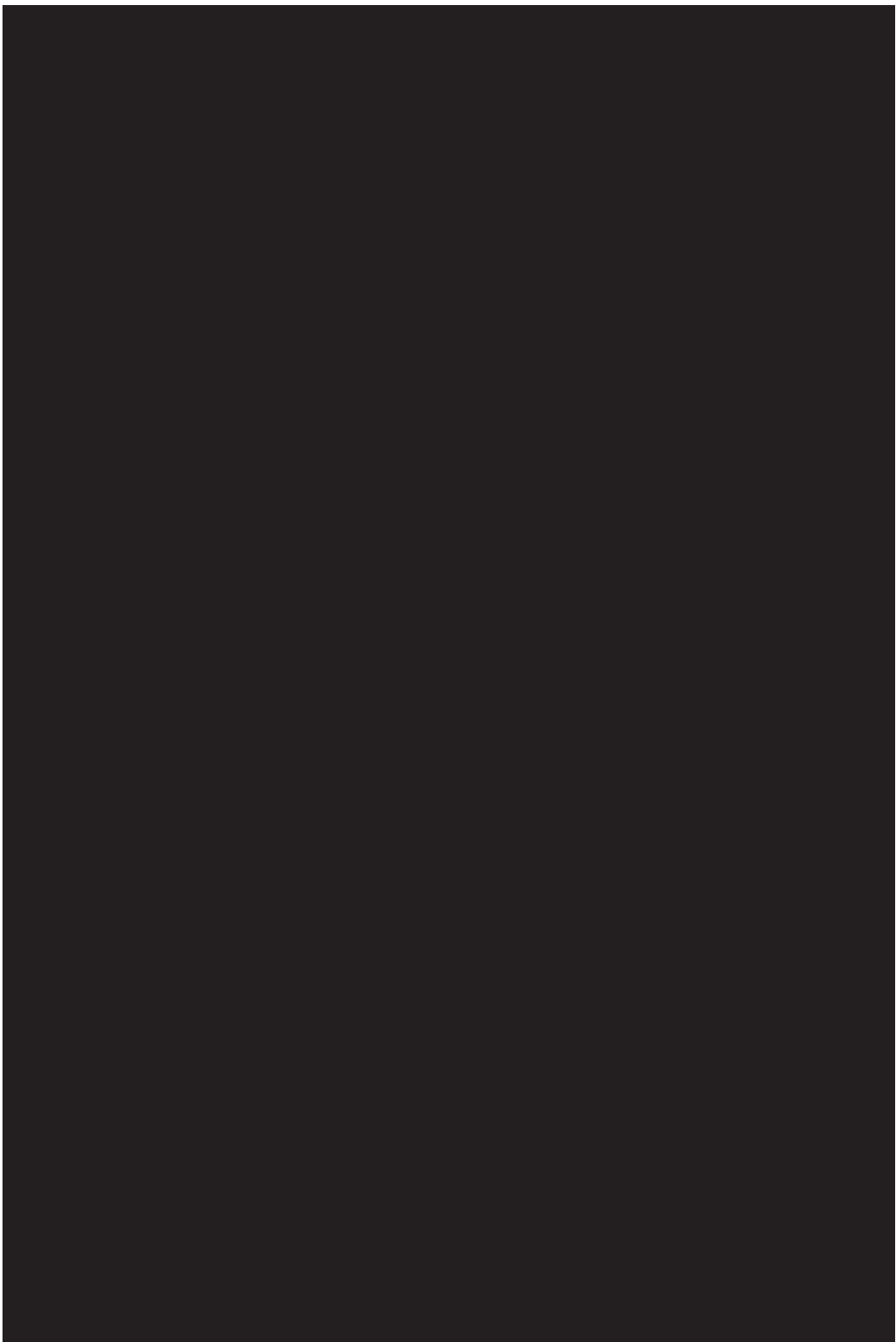
“Sudah/Pernah Kawin” Sebagai Syarat Memilih <i>Usep Hasan Sadikin</i> .....	97
Hak Disabilitas Mental untuk Didaftarkan sebagai Pemilih dan Menggunakan Hak Suara <i>Nurul Amalia</i> .....	109
Syarat Minimal Usia Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden <i>Kahfi Adlan Hafiz</i> .....	123
Memperketat Syarat Mantan Terpidana dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Calon Anggota Legislatif untuk Pemilu yang Jujur dan Berintegritas <i>Fadli Ramadhani</i> .....	137
Syarat Bukan Anggota Partai Minimal Lima Tahun Bagi Calon Penyelenggara Pemilu <i>Usep Hasan Sadikin</i> .....	153

### **BAB IV MANAJEMEN PEMILU**

Administrasi Pemilu dan Hak Pilih: Tinjauan Terhadap Kewajiban KTP-el <i>Amalia Salabi</i> .....	171
Pemilu Serentak dan Tantangan Penghitungan Suara <i>Kahfi Adlan Hafiz</i> .....	179

### **BAB V PENEGAKAN HUKUM PEMILU**

Badan Peradilan Khusus Pemilu yang Efektif, Efisien, dan Berkeadilan pada Penyelenggaraan Pilkada <i>Ihsan Maulana</i> .....	193
--	-----



**BAB I**  
**PENDAHULUAN**



# Reformasi Pemilu di Mahkamah Konstitusi

Heroik M Pratama & Ajid Fuad Muzaki

**M**ahkamah Konstitusi atau MK memiliki peran yang signifikan dalam perubahan desain sistem pemilu dan tata kelola pemilu di Indonesia. Beberapa aturan main pemilu telah diubah oleh Mahkamah Konstitusi, antara lain keserentakan jadwal pemilu presiden (Pilpres) dan pemilu legislatif (Pileg) pada satu waktu yang sama serta pengembalian kewenangan pembentukan daerah pemilihan (dapil) ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Selain itu, aturan mengenai jaminan hak pilih bagi penyandang disabilitas mental serta penghapusan besaran *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen sebesar 4 persen di Pileg DPR RI juga telah diubah oleh Mahkamah Konstitusi.

Bahkan merujuk data yang dipublikasikan di laman resmi Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menempati urutan pertama sebagai undang-undang yang paling banyak diuji, yakni sebanyak 149 kali. Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) berada di urutan ketiga dengan jumlah pengujian sebanyak 66 kali.

Daftar 10 Undang-undang dengan Frekuensi Uji Materi Terbanyak<sup>1</sup>

NO	UNDANG-UNDANG	JUMLAH UJI MATERI
1	UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum	149
2	UU 8/1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	84

<sup>1</sup> Lihat <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5>

NO	UNDANG-UNDANG	JUMLAH UJI MATERI
3	UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	66
4	UU 8/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	40
5	UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	38
6	UU 8/2012 tentang Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	37
7	UU 13/2003 tentang Ketenagakerjaan	36
8	UU 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	34
9	UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi	33
10	UU 18/2003 tentang Advokasi	33

### KEWENANGAN UJI MATERI DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Banyaknya perubahan desain sistem pemilu di Mahkamah Konstitusi tidak terlepas dari kewenangan *judicial review* atau uji materi yang di miliki oleh lembaga tersebut. Uji materi diartikan sebagai proses pengajuan produk undang-undang terhadap perundang-undangan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya berpuncak pada konstitusi (Mochtar 2021; 20). Brian Thomson (dalam Mochtar 2021: 20-21) menjelaskan, sebagai sumber hukum tertinggi yang mengatur hak konstitusional warga negara, konstitusi perlu dijadikan panduan oleh lembaga legislatif dan eksekutif dalam menghasilkan suatu kebijakan dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya, jika tidak maka lembaga peradilan bisa membatalkannya. Untuk itu, dalam rangka menjaga hak-hak dasar individual warga negara tersebut, terjadi tren amandemen konstitusi yang memperluas kewenangan lembaga peradilan dalam menghasilkan kebijakan guna menjaga hak-hak dasar individual tersebut, yang kemudian di kenal dengan fenomena *global expansion of judicial power* melalui kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (Tate & Valinder; Ginsburg 2003).

Setiap warga negara yang hak-hak dasarnya terganggu, dirugikan, bahkan tercederai oleh undang-undang, dapat mengajukan uji materi di Mahkamah Konstitusi dengan membatalkan, bahkan merevisi produk legislasi tersebut atas nama pemulihan hak konstitusional warga negara. Namun dalam praktiknya, hal ini memicu perdebatan kewenangan antara lembaga legislatif sebagai *positive legislator* yang bertindak

sebagai pembentuk undang-undang dengan lembaga peradilan (Mahkamah Konstitusi) sebagai *negative legislator* untuk membatalkan undang-undang, bukan menghasilkan norma/pengaturan baru. Dalam hal ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi dianggap melampaui batas kewenangan lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu dan memiliki fungsi untuk menghasilkan kebijakan.

Persoalannya, seiring dengan arus demokratisasi di banyak negara, Huntington (1997) melihat banyak negara demokrasi elektoral yang gagal melindungi kebebasan sipil dan politik warga negaranya. Bahkan Zakaria (2003) dalam studinya *The Rise of Illeberal Democarcy* melihat adanya gejala “*the winner takes all*” dalam demokrasi elektoral yang mengabaikan aspirasi pemilihnya. Pada akhirnya, kewenangan uji materi yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sering dimaknai sebagai upaya untuk mengembalikan hak-hak dasar dan aspirasi dari individu, kelompok minoritas, bahkan oposisi yang terabaikan dalam formulasi kebijakan publik melalui jalur peradilan.

Bickel (1986) melihat uji materi memiliki fungsi perlawanan dalam formulasi kebijakan yang berbasiskan suara mayoritas di parlemen dan mengabaikan suara-suara minoritas yang berdampak pada terabaikannya konstitusi. Meskipun hakim Mahkamah Konstitusi tidak dipilih melalui mekanisme suara terbanyak di pemilu sehingga tingkat legitimasi demokrasi lebih rendah dibandingkan legislator, tidak ada jaminan kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga yang dipilih langsung melalui pemilu itu mewakili kepentingan pemilih, dalam hal ini apakah legitimasi demokrasi lebih karena proses pemilihannya melalui cara demokratis bukan karena pelaksanaan kekuasaannya yang demokratis (partisipatoris dalam proses pembentukan undang-undang) (Ferrer dalam Mauro 2010; 33). Untuk itu, uji materi di Mahkamah Konstitusi hadir sebagai sarana *counter majoritarian institution* atau *counter majoritarian difficulty* di tengah krisis perwakilan politik di lembaga legislatif (Colon Rios 2012; Martens 2007).

Lebih jauh, Ginsburg (2008) melihat kehadiran uji materi di Mahkamah Konstitusi sejak awal pendiriannya sesungguhnya lekat dengan motif politik, khususnya motif dari partai politik yang melakukan amandemen konstitusi untuk mendirikan Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan uji materi. Tersebarinya kekuasaan ke banyak partai politik atau sistem multipartai ketika amandemen konstitusi dilakukan telah membuka

jalur alternatif sebagai jaminan bagi peserta pemilu yang prospektif kalah atau memiliki kursi minoritas untuk ikut serta mempengaruhi dan menghasilkan kebijakan melalui uji materi di Mahkamah Konstitusi. Ginsburg (2003) menyebut skema ini sebagai *insurance model judicial review* atau forum alternatif untuk menentang tindakan pemerintah melalui uji materi yang menyediakan jaminan bagi partai politik yang prospektif kalah dalam tawar-menawar kebijakan, sekaligus untuk mengurangi munculnya kebijakan publik yang tidak sejalan dengan tujuan konstitusi negara.

Pada akhirnya, praktik uji materi di Mahkamah Konstitusi menghadirkan fenomena yang disebut Hirschl (2008) sebagai *judicialisasi mega politik* sebagai perluasan kewenangan atau otoritas institusi pengadilan dalam penentuan hasil kebijakan publik yang berdampak luas terhadap masyarakat dan tata kelola pemerintahan suatu negara seperti isu kepemiluan, ekonomi makro, pembentukan sistem pemilu, perselisihan kekuasaan, hingga transisi politik dari otoritarian ke demokratis.

Judicialisasi mega politik pada aspek pemilu sering disebut sebagai “the law of democracy” (Miller 2004) yang merujuk pada keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam mengatur desain sistem atau tata kelola pemilu hingga memutus sengketa antarpeserta pemilu. Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan misalnya, menyatakan undang-undang pemilu inkonstitusional karena melarang kandidat independen atau perseorangan maju di pemilu legislatif nasional dan provinsi. Putusan ini hadir akibat uji materi yang dilakukan New Nation Movement terhadap Undang-Undang Pemilu Tahun 1998.<sup>2</sup> Sehingga dampak dari putusan ini, parlemen akan melakukan revisi undang-undang pemilu untuk mengubah desain sistem pemilu sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Richard Katz (2011) dalam studinya di Kanada melihat peradilan memiliki peran penting dalam pembentukan sistem pemilu di negara tersebut. Sekalipun perubahan sistem pemilu di Kanada dapat melalui proses *legislative action* dengan revisi undang-undang pemilu di lembaga legislatif atau *citizens assemblies* melalui referendum. Namun studi

---

<sup>2</sup> Lihat <https://theconversation.com/south-africa-is-ripe-for-electoral-reform-why-its-time-might-havecome-157149>

Katz (2011) menunjukkan jalur uji materi di Mahkamah Agung justru yang paling sering ditempuh untuk mengubah desain sistem pemilu di Kanada.

Perubahan sistem pemilu melalui jalur peradilan dinilai lebih mengedepankan prinsip dan prosedur demokrasi yang melindungi hak pilih, pencalonan yang mencerminkan keanekaragaman perwakilan, dan akses terhadap surat suara (*ballot acces*) yang setara. Sedangkan perubahan sistem pemilu melalui jalur legislasi dianggap lebih mengedepankan kontestasi partai politik. Dalam situasi ini, peradilan dianggap sebagai instrumen untuk menghasilkan perubahan sistem pemilu yang “ideal” untuk mengurangi motif politik dari partai politik peserta pemilu.

## **REFORMASI PEMILU DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

Di Indonesia, uji materi di Mahkamah Konstitusi menjadi saluran advokasi kebijakan yang dinilai paling menjanjikan bagi organisasi masyarakat sipil. Selain mampu mengurangi kepentingan politik, uji materi di Mahkamah Konstitusi mampu menghadirkan *meaningful participation* dalam formulasi kebijakan publik. Melalui proses persidangan yang terbuka, pemohon uji materi diberikan ruang untuk menyatakan pendapatnya mengenai suatu kebijakan publik yang dinilai merugikan hak konstitusionalnya. Selain itu, setiap pemohon diberikan ruang seluas-luasnya untuk menyampaikan usulan atau rekomendasi perbaikan terhadap kebijakan publik tersebut untuk dijadikan pertimbangan oleh Hakim Konstitusi dalam pengambilan putusan.

Terciptanya ruang partisipasi bermakna seperti ini seringkali diabaikan dalam formulasi kebijakan di parlemen. Sekalipun terjadi rutinitas lima tahunan untuk merevisi undang-undang pemilu di parlemen, realitasnya banyak ruang aspirasi dan rekomendasi dari organisasi masyarakat sipil yang tidak diakomodir bahkan cenderung diabaikan. Dampaknya, alih-alih memperbaiki desain pemilu, revisi undang-undang pemilu justru menghasilkan permasalahan baru akibat dominasinya kepentingan elektoral (*electoral benefit*) dibandingkan bayangan ideal dari perbaikan desain pemilu.

Di tengah situasi inilah, organisasi masyarakat sipil seperti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sering mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi sebagai sarana advokasi

kebijakan untuk memperbaiki desain pemilu Indonesia. Berdasarkan uji materi yang dilakukan oleh Perludem, setidaknya terdapat empat aspek desain pemilu yang dapat mereformasi pemilu di Indonesia, yakni aspek sistem pemilu, aktor pemilu, manajemen pemilu, dan penegakan hukum pemilu.

**Pertama**, pada aspek sistem pemilu, uji materi yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan variabel-variabel dasar dari sistem pemilu untuk mengonversi suara ke kursi. Ada lima variabel dasar dari sistem pemilu yang diuji di Mahkamah Konstitusi, yaitu desain waktu pemilu eksekutif dan legislatif, pembentukan daerah pemilihan, ambang batas suara di parlemen atau *parliamentary threshold*, metode pencalonan presiden, serta metode pemberian suara pemilu legislatif yang secara spesifik dibahas dalam bab dua buku ini.

Terkait desain waktu penyelenggaraan pemilu eksekutif dan legislatif, Perludem melakukan dua kali uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Perludem meminta Mahkamah Konstitusi untuk mengubah desain keserentakan pemilu lima surat suara menjadi pemilu serentak nasional (pemilu presiden, DPR, dan DPD) dengan pemilu serentak lokal (pemilu kepala daerah dan DPRD). Tujuan utama dari uji materi ini adalah untuk menghasilkan desain keserentakan pemilu yang mendukung efektivitas pemerintahan presidensial serta meningkatkan efisiensi bagi pelaksanaan pemilu maupun penyelenggara pemilu. Meskipun permohonan kedua uji materi ini tidak dikabulkan, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan beberapa pilihan desain keserentakan pemilu yang dapat diadopsi.

Pada aspek pembentukan daerah pemilihan, uji materi dilakukan untuk menghapus besaran alokasi kursi tiap daerah pemilihan yang sudah ditentukan dalam UU Pemilu. Hal ini karena daerah pemilihan yang diatur dalam UU Pemilu bermasalah dan bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar pembentukan daerah pemilihan. Dalam uji materi ini, Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan yang diajukan Perludem. Mahkamah Konstitusi mengembalikan kewenangan pembentukan daerah pemilihan ke Komisi Pemilihan Umum. Bahkan dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menegaskan pentingnya keberimbangan kursi perwakilan dalam pembentukan daerah pemilihan antara penduduk di provinsi-provinsi di Pulau Jawa dengan provinsi di luar Pulau Jawa.

Parliamentary threshold (PT) atau ambang batas suara di parlemen adalah salah satu variabel dari sistem pemilu yang sering diuji di Mahkamah Konstitusi, terutama oleh partai politik yang terdampak. Perludem juga mengajukan uji materi mengenai besaran PT di Mahkamah Konstitusi sebanyak dua kali. Kedua uji materi ini ditujukan untuk mengubah besaran PT agar tidak berdampak pada disproporsionalitas hasil pemilu akibat tingginya suara yang terbuang. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan Perludem dan merekomendasikan penentuan PT harus didasarkan pada metodologi yang jelas, bukan berdasarkan kepentingan politik untuk mengurangi jumlah partai politik yang lolos ke parlemen dan berujung pada disproporsionalitas.

Aspek syarat pencalonan presiden dan wakil presiden yang harus didukung oleh 20 persen kursi di DPR juga termasuk variabel dari sistem pemilu yang paling banyak diuji di Mahkamah Konstitusi. Mayoritas uji materi tersebut meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk menghapus ketentuan ini. Sayangnya, Mahkamah Konstitusi selalu menolak permohonan dan menyatakan ketentuan syarat pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan kebijakan hukum terbuka yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang.

Terkahir, perdebatan penggunaan sistem pemilu terbuka atau tertutup di Pemilu 2024 yang selama ini muncul dalam pembahasan UU Pemilu turut dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Perludem menjadi pihak terkait dalam uji materi tersebut dan menyampaikan pentingnya evaluasi mendalam terkait perubahan desain sistem pemilu.

**Kedua**, uji materi mengenai aktor pemilu. Aktor yang dimaksud berkaitan dengan aktor-aktor utama yang terlibat dalam pemilu, seperti pemilih, calon (anggota legislatif, kepala daerah, presiden dan wakil presiden), partai politik, dan penyelenggara pemilu. Salah satu isu krusial yang sering dilakukan uji materi dalam aspek aktor pemilu adalah jaminan hak pilih warga negara. Adapun uji materi yang dilakukan oleh Perludem adalah mengenai syarat memilih, yakni status pernikahan sebagai salah satu syarat memilih selain berusia 17 tahun dan hak pilih penyandang disabilitas mental dalam pemilu.

Aspek lain dari aktor pemilu yang dilakukan uji materi adalah mengenai syarat usia calon presiden dan wakil presiden. Dalam uji materi ini, Perludem yang menjadi pihak terkait menolak adanya perubahan

syarat usia minimum calon presiden dan wakil presiden menjelang tahapan pencalonan presiden di Pemilu 2024. Perludem menilai, upaya perubahan syarat usia ini lekat dengan motif politik sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut.

Selain itu, terdapat uji materi mengenai syarat pencalonan mantan terpidana korupsi di pilkada dan pemilu anggota legislatif. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menambahkan ketentuan masa jeda selama lima tahun bagi mantan terpidana untuk dapat mencalonkan sebagai calon kepala daerah dan calon anggota legislatif.

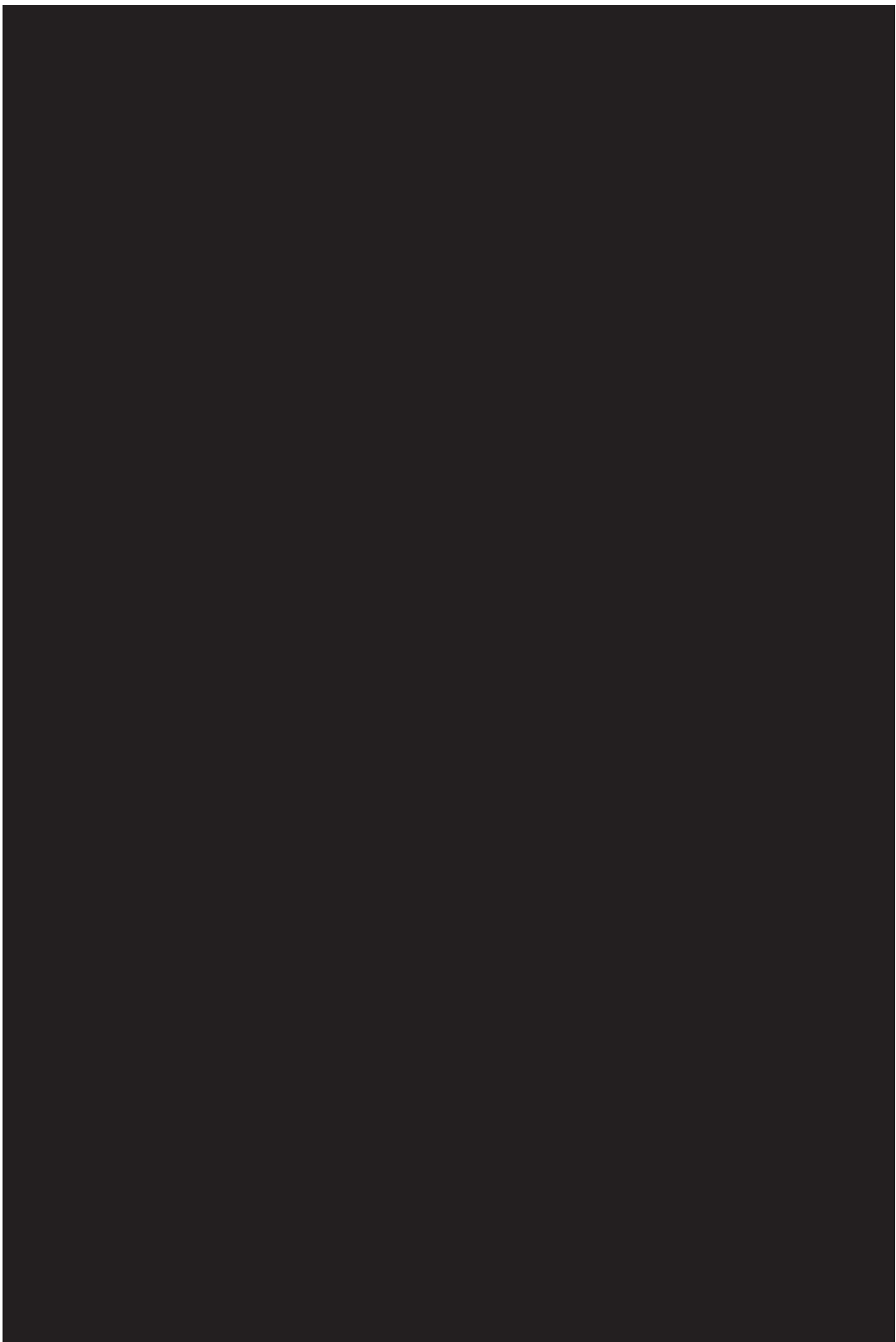
Terakhir, terdapat uji materi mengenai syarat untuk mencalonkan diri sebagai penyelenggara pemilu, khususnya bagi mantan anggota partai politik. Dalam uji materi ini, pemohon meminta ada masa jeda minimal lima tahun pascaberhenti sebagai anggota partai politik untuk menjadi calon penyelenggara pemilu, baik di KPU maupun Bawaslu. Keseluruhan uji materi dan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut aktor pemilu akan dibahas dalam bab tiga buku ini.

**Ketiga**, bab berikutnya dalam buku ini menjelaskan mengenai manajemen atau tata kelola pemilu yang diubah melalui uji materi di Mahkamah Konstitusi. Terdapat dua uji materi terkait aspek manajemen pemilu, yakni mengenai syarat administrasi pemilih dan implikasi keserentakan pemilu. Dalam UU Pemilu Pasal 348 ayat (9) mengatur bahwa syarat memilih harus memiliki Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el). Namun persoalannya, menjelang Pemilu 2019 masih banyak penduduk Indonesia yang belum memiliki KTP-el akibat belum melakukan perekaman sehingga berpotensi pada terhalangnya hak pilih warga negara. Oleh karena itu, Perludem melakukan uji materi tentang syarat memilih. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan ini dan memperbolehkan penggunaan dokumen identitas selain KTP-el untuk memastikan tidak ada warga negara yang kehilangan hak pilihnya karena ketiadaan KTP-el.

Selain itu, pada bab ini juga menjelaskan bagaimana ketentuan hukum mengenai batas waktu penghitungan suara mempengaruhi akurasi dan keabsahan hasil pemilu, mengingat kerumitan dalam penghitungan surat suara pada pemilu serentak. Bagian ini mendasarkan pada pentingnya penyesuaian waktu penghitungan suara untuk meningkatkan kualitas dan keadilan dalam penyelenggaraan pemilu serentak.

**Keempat**, penegakan hukum pemilu membahas mengenai instrumen

hukum, baik dari segi institusi maupun sistem penanganan keadilan pemilu. Salah satu uji materi yang dilakukan oleh Perludem mengenai isu ini adalah penghapusan pembentukan Badan Peradilan Pemilu dengan mengembalikan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Dalam bab terakhir dalam buku ini memaparkan dinamika, sejarah, dan perdebatan pembentukan peradilan khusus pemilu, hingga akhirnya peradilan khusus pemilu tetap dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi.



**BAB II**  
**SISTEM PEMILU**



# Desain Waktu Penyelenggaraan Pemilu Eksekutif dan Legislatif

**Khoirunnisa Nur Agustyati**

**P**emilu serentak yang menggabungkan antara pemilu eksekutif dengan pemilu legislatif pertama kali diterapkan pada Pemilu 2019. Latar belakang penyelenggaraan pemilu serentak itu didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh pakar komunikasi politik, Effendi Gazali. Sebagai pemohon, Effendi memiliki argumentasi bahwa penyelenggaraan pemilu yang terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memunculkan empat permasalahan.

Pertama, pemilu yang terpisah memunculkan politik transaksional antara partai politik dengan individu yang berniat menjadi pejabat publik atau antarpolitical politik untuk pengisian pejabat publik. Transaksi politik ini terjadi ketika penentuan calon anggota legislatif (caleg), pencalonan presiden dan wakil presiden, pembentukan kabinet, dan saat pembentukan koalisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang menjadi *prototype* koalisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kedua, biaya politik menjadi tinggi, marak politik uang dan korupsi politik dari anggaran proyek kementerian sebagai sarana pembiayaan politik. Ketiga, tidak diperkuatnya sistem presidensial karena adanya ketergantungan antara presiden dan parlemen. Keempat, tidak dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dalam bingkai pemilu serentak yakni *midterm election* atau pemilu sela yang berdampak pada tingginya biaya penyelenggaraan pemilu.

Dalam permohonan tersebut, MK memutuskan perkara itu dengan tiga pertimbangan. Pertama, melihat bahwa sistem pemilu harus mendorong efektivitas sistem presidensial. Sebab penguatan sistem presidensial adalah salah satu kesepakatan dalam Badan Pekerja MPR saat melakukan pembahasan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (1999-2002). Sistem presidensial dapat kuat jika posisi Presiden dan DPR sejajar dengan prinsip hubungan saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Namun yang terjadi saat ini adalah hasil dari pilpres dan pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial andal yang dibangun berdasarkan konstitusi.

Kedua, melihat dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematis, MK berpendapat bahwa jika diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pilpres dilakukan secara serentak dengan pileg. Hal ini dikemukakan oleh salah satu anggota Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR, Slamet Effendy Yusuf, yang menyatakan bahwa “*yang dimaksud dengan pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Jadi diletakkan dalam satu rezim.*”

Dengan demikian, dari sudut pandangan *original intent* penyusunan amandemen UUD 1945 telah mendapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan pemilu presiden. Bahwa pemilu presiden diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan pemilu anggota lembaga perwakilan dan pilpres.

Ketiga, adalah argumentasi terkait efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Bahwa penyelenggaraan pilpres dan pileg secara serentak akan lebih efisien sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam (SDA) serta sumber daya ekonomi lainnya. Selain itu, juga untuk mendorong pemilih agar memilih secara cerdas (*political efficacy*) terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial

dengan keyakinan sendiri. Dari ketiga argumentasi ini, MK memutuskan mengabulkan perkara permohonan No 14/PUU-XI/2013 dan menyatakan bahwa “Untuk Pemilu 2019 dan seterusnya, penyelenggaraan pemilu dilakukan secara serentak (pemilu lima kotak)”.

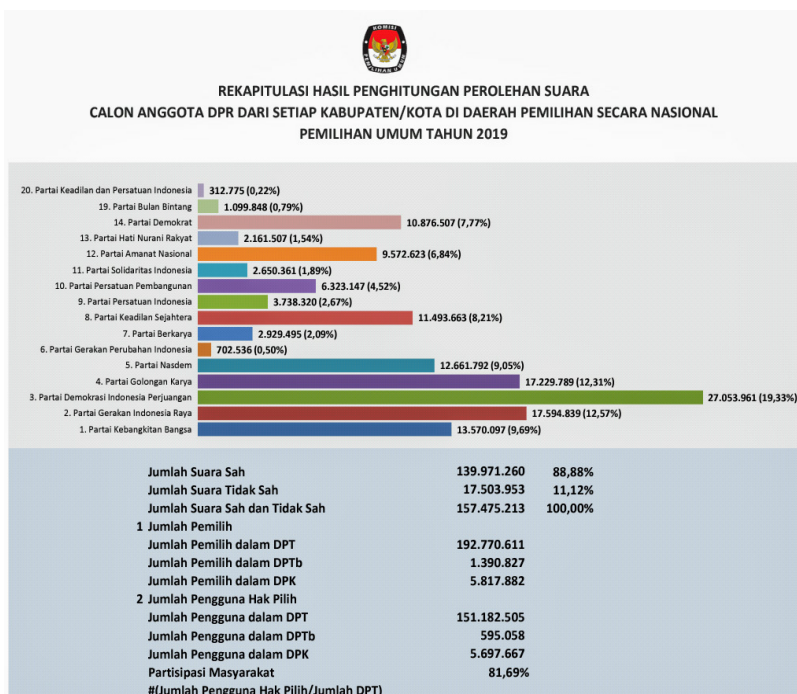
## **PEMILU SERENTAK 2019 GAGAL MENCAPAI TUJUAN KESERENTAKAN**

Regulasi pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memuat lima tujuan utama penyelenggaraan pemilu: (1) Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; (2) Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas; (3) Menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu; (4) Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu; (5) Mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien. Namun pertanyaannya adalah, sejauh mana desain pemilu serentak mampu menjawab tujuan-tujuan tersebut?

Pemilu 2019 diselenggarakan secara serentak berdasarkan Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 dengan menggabungkan antara lima jenis pemilu pada satu hari yang sama, yaitu Pemilu Presiden, Pemilu DPR, Pemilu DPRD Provinsi, Pemilu DPRD Kabupaten/Kota, dan DPD. Merujuk pada putusan MK tersebut, maka yang dituju dari penyelenggaraan pemilu serentak adalah untuk memperkuat sistem presidensial yang salah satunya ditandai dengan hadirnya *coattail effect* (efek ekor jas), adanya efisiensi atau kemudahan pemilih dalam memberikan pilihannya, dan efisiensi tata kelola penyelenggaraan pemilu.

Namun pada realitasnya, praktik penyelenggaraan Pemilu 2019 jauh dari apa yang diharapkan, baik dari sisi proses maupun hasilnya. Hal ini terlihat dari *coattail effect* yang tidak signifikan, kompleksitas yang dialami oleh pemilih, dan tata kelola penyelenggaraan pemilu. Kompleksitas yang dialami pemilih terlihat dari tingginya angka suara tidak sah (*invalid votes*) Pemilu DPR yaitu sebesar 17.503.953 (11.12%), sementara angka suara tidak sah untuk Pemilu DPD adalah 29.710.175 (19.02%).

## Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2019 dan Suara Tidak Sah



SUMBER: HASIL REKAPITULASI PEMILU DPR 2019

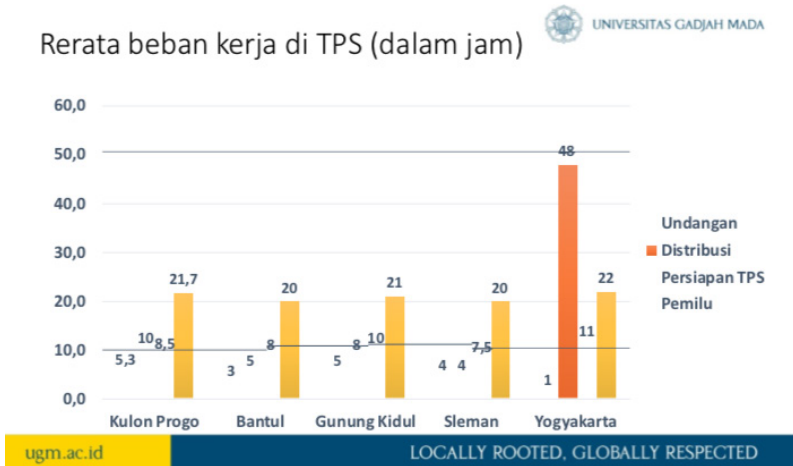
## Gambar Suara Sah dan Suara Tidak Sah Pemilu DPD 2019



SUMBER: HASIL REKAPITULASI PEMILU DPD 2019

Selain kerumitan yang dialami oleh pemilih, penyelenggara pemilu juga menghadapi kompleksitas dalam penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak. Kompleksitas ini khususnya dihadapi oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Hal itu terlihat dari banyaknya petugas KPPS yang meninggal pada Pemilu 2019 lalu, yakni sebanyak 894 petugas meninggal dan 5.175 petugas yang sakit. Berdasarkan kajian lintas disiplin yang dilakukan Universitas Gadjah Mada (UGM), banyaknya petugas KPPS yang meninggal dan sakit disebabkan karena beban kerja yang tidak wajar karena melewati batas waktu kerja yang seharusnya.

Grafik Beban kerja KPPS Di TPS



SUMBER: KAJIAN LINTAS DISIPLIN UNIVERSITAS GADJAH MADA (UGM) ATAS MENINGGALNYA DAN SAKITNYA PETUGAS PEMILU 2019

Hasil kajian itu menunjukkan bahwa petugas KPPS rata-rata bekerja selama 20 jam hingga 22 jam *nonstop* pada hari pemungutan dan penghitungan suara. Padahal sebelumnya, petugas KPPS juga bekerja 7,5 jam hingga 11 jam untuk mempersiapkan tempat pemungutan suara (TPS) serta 8 jam hingga 48 jam untuk mempersiapkan dan mendistribusi surat pemberitahuan kepada pemilih. Faktor lain yang menyebabkan petugas KPPS kelelahan adalah mereka mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya karena administrasi yang rumit serta kurangnya pengetahuan

teknis mengenai proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

Pada sisi lain, hasil Pemilu 2019 juga tidak secara signifikan menghasilkan *coattail effect* terhadap perolehan suara partai politik, utamanya terhadap partai politik pengusung calon presiden dan wakil presiden terpilih.

#### Perbandingan Perolehan Suara Pemilu DPR 2014 dan 2019

PARTAI POLITIK	PEMILU LEGISLATIF 2014				PEMILU SERENTAK 2019			
	PER-OLEHAN SUARA	% SU-ARA	PER-OLEHAN KURSI	% KURSI	PER-OLEHAN SUARA	% SU-ARA	PER-OLEHAN KURSI	% KURSI
<b>PDIP</b>	23.673.018	19,4	109	19,5	27.053.961	21,4	128	22,3
<b>Golkar</b>	18.424.715	15,1	91	16,3	17.229.789	13,6	85	14,8
<b>Gerindra</b>	14.750.043	12,1	73	13,0	17.594.839	13,9	78	13,6
<b>Nasdem</b>	8.412.949	6,9	36	6,4	12.661.792	10	59	10,3
<b>PKB</b>	11.292.151	9,3	47	8,4	13.570.097	10,7	58	10,1
<b>Demokrat</b>	12.724.509	10,4	61	10,9	10.876.507	8,6	54	9,4
<b>PKS</b>	8.455.614	6,9	40	7,1	11.493.663	9,1	50	8,7
<b>PAN</b>	9.459.415	7,8	48	8,6	9.572.623	7,6	44	7,7
<b>PPP</b>	8.152.957	6,7	39	7,0	6.323.147	5	19	3,3
<b>Hanura</b>	6.575.391	5,4	16	2,9				
Jumlah	121.920.762	100	560	100	126.376.418	100	575	100

Data perolehan suara di atas menunjukkan bahwa *coattail effect* hasil Pemilu Serentak 2019 tidak terlalu berdampak pada partai politik. PDI-P dan Gerindra sebagai partai utama pengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya memperoleh kenaikan suara yang tidak sampai 2 persen dibanding hasil Pemilu 2014. Pada Pemilu 2014 dengan pemilu yang terpisah antara pileg dan pilpres, PDI-P mendapatkan 19,4 persen suara dan Partai Gerindra mendapatkan 12,2 persen suara.

Implementasi Pemilu Serentak 2019 ternyata menunjukkan bahwa proses dan hasil pemilu tidak sejalan dengan tujuan diterapkannya pemilu serentak sebagaimana diputuskan oleh MK pada tahun 2013. Hal inilah yang mendorong Perludem untuk melakukan uji materi ke MK mengenai jadwal keserentakan pemilu. Perludem melakukan uji materi terhadap UU No 7/2017 dan UU 10/2015 tentang Keserentakan Pemilu dan

Keserentakan Pilkada, pada pasal Pasal 163 ayat (3) UU 7/2017, Pasal 347 ayat (1) UU 7/2017, Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015, Pasal 201 ayat (2) UU 10/2016, dan Pasal 201 ayat (9) UU 10/2016.

### **TIGA BANGUNAN ARGUMENTASI UJI MATERI**

Terdapat tiga bangunan argumentasi uji materi yang diajukan oleh Perludem untuk menata ulang desain keserentakan pemilu, yakni: (1) Pemilu serentak lima kotak tidak memberikan penguatan terhadap sistem presidensial; (2) Pemilu serentak lima kotak bertentangan dengan asas pemilu di UUD 1945; (3) Pemilihan kepala daerah serentak tidak sejalan dengan penguatan pemerintah daerah.

#### **a. Pemilu Serentak Lima Kotak Tidak Memberikan Penguatan Terhadap Sistem Presidensial**

Penguatan sistem presidensial menjadi salah satu pertimbangan MK dalam memutus permohonan uji materi No 14/PUU-XI/2013. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa *“Hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun check and balances dari pemerintahan presidensial dengan keyakinan sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga dapat menggunakan haknya memilih secara cerdas dan efisien”*.

Dari pertimbangan hukum itu, MK menegaskan bahwa desain pemilu serentak dapat memberikan efek satu sama lain antara keterpilihan presiden dengan anggota DPR. Selain itu, MK juga menegaskan bahwa desain pelaksanaan jadwal pemilu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peta *check and balances*, terutama terkait dengan efektivitas sistem presidensial di Indonesia.

Namun dalam implementasi pemilu serentak lima kotak, posisi presiden dalam menyelaraskan agenda pemerintahan dan agenda pembangunan justru menjadi lemah. Padahal, kepala daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat sekaligus sebagai penyelenggara otonomi daerah untuk tujuan pembangunan nasional. Pilkada dan pemilu DPRD yang tidak serentak bahkan berdampak pada perubahan konfigurasi politik di tingkat daerah. Dengan demikian, diperlukan penguatan

efektivitas sistem presidensial pada kerangka yang sama, selaras, dan seimbang pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Dalam kerangka politik hukum di Indonesia, pemilihan kepala daerah serta tugas, fungsi, dan wewenang kepala daerah dalam kerangka otonomi daerah mengharuskan adanya irisan kepentingan dan kewenangan dalam fungsi *check and balances* dengan DPRD. Sehingga hubungan antara kedua lembaga tersebut tidak dapat dilepaskan dari proses pemilihannya, khususnya jadwal pelaksanaan pemilu serentak.

Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 menyebutkan secara eksplisit bahwa pemilihan DPRD merupakan bagian dari pemilihan umum karena asas, prinsip, penyelenggara, serta rangkaian tahapan pilkada tidak berbeda dengan pemilihan DPRD, sehingga pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan DPRD. Sementara penggabungan antara pemilu presiden, DPR, DPD, dan DPRD telah menimbulkan kerumitan bagi pemilih dalam memberikan hak politiknya. Selain juga meningkatkan suara tidak sah yang berdampak pada menurunnya derajat keterwakilan pemilih dalam proses pemilu.

#### **b. Pemilu Serentak Lima Kotak Bertentangan dengan Asas Pemilu UUD NRI 1945**

Konstitusi menyebutkan bahwa asas penyelenggaraan pemilu adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas pemilu tersebut harus tercermin secara jelas, pasti, dan presisi dalam desain penyelenggaraan pemilu. Oleh sebab itu, penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU harus dapat melaksanakan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal itu diwujudkan dalam sebuah kerangka hukum yang rasional, terukur, dan menjamin pemenuhan prinsip kedaulatan rakyat, baik dari aspek pemilih, penyelenggara pemilu, maupun peserta pemilu.

Tujuan dari kerangka hukum yang rasional, terukur, dan menjamin prinsip kedaulatan rakyat adalah untuk memastikan detail tahapan pemilu dapat dilaksanakan secara profesional, memfasilitasi hak politik setiap orang dengan adil, dan melindungi pemenuhan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tujuan penyelenggaraan pemilu. Sehingga, kerangka hukum pemilu menjadi hal paling mendasar untuk menguji apakah sebuah penyelenggaraan pemilu sudah sesuai dengan asas pemilu yang diatur di dalam konstitusi. Namun yang terjadi, Pemilu Serentak 2019

lalu justru menimbulkan kompleksitas akibat kerangka hukum yang tidak disiapkan dengan baik dan terukur serta tidak berlandaskan pada asas pemilu yang telah diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Pemilu 2019 menunjukkan bahwa pemilu lima kotak adalah *unmanageable* bagi penyelenggara pemilu. Hal ini tercermin dari 2.249 TPS yang harus melaksanakan pemungutan suara susulan karena persoalan logistik pemilu. Selain itu, petugas KPPS juga mendapatkan beban kerja yang tidak wajar sehingga mengakibatkan 894 petugas meninggal dan 5.175 petugas mengalami sakit.

Sementara pada tahun 2018, MK memutuskan bahwa waktu pemungutan dan penghitungan suara di TPS ditambah hingga sampai pukul 12.00 waktu setempat atau sehari setelah pemungutan suara. Sebelumnya, pengaturan waktu pemungutan dan penghitungan suara di TPS harus selesai pada hari yang sama. Adanya Putusan MK ini menunjukkan bahwa persoalan manajemen pemilu merupakan isu konstusionalitas yang berkaitan langsung dengan pemenuhan asas penyelenggaraan pemilu. Namun, penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 yang *unmanageable* berpotensi menggerus kemurnian suara pemilih yang ditunjukkan dari banyaknya suara tidak sah untuk pemilu DPR sebanyak 17.503.953 suara atau setara 11 persen. Suara tidak sah itu hanya kalah dari perolehan suara PDI-P sebesar 27.053.961 suara dan Gerindra sebesar 17.594.839 suara.

#### Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2019 dan Suara Tidak Sah

NO URUT PARTAI POLITIK	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN SUARA	SUARA TIDAK SAH
1.	PKB	13.570.097	17.503.953
2.	Gerindra	17.594.839	17.503.953
3.	PDIP	27.053.961	17.503.953
4.	Golkar	17.229.789	17.503.953
5.	Nasdem	12.661.792	17.503.953
6.	Garuda	702.536	17.503.953
7.	Berkarya	2.929.495	17.503.953
8.	PKS	11.493.663	17.503.953

NO URUT PARTAI POLITIK	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN SUARA	SUARA TIDAK SAH
9.	Perindo	3.738.320	17.503.953
10.	PPP	6.323.147	17.503.953
11.	PSI	2.650.361	17.503.953
12.	PAN	9.572.623	17.503.953
13.	Hanura	2.161.507	17.503.953
14.	Demokrat	10.876.507	17.503.953
15.	PBB	1.099.848	17.503.953
16.	PKPI	312.775	17.503.953

SUMBER: KPU

### c. Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tidak Sejalan dengan Penguatan Pemerintahan Daerah

Logika berjalannya sistem pemerintahan presidensial seharusnya tidak jauh berbeda dengan hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hubungan antara kepala daerah dengan DPRD adalah hubungan *check and balances*. Dalam merumuskan peraturan daerah, kepala daerah dan DPRD akan membahas bersama-sama rancangan peraturan daerah tersebut. Hubungan seperti ini senada dengan relasi kerja antara presiden dan wakil presiden dengan DPR.

Namun yang terjadi, kesetaraan kewenangan kepala daerah dengan DPRD dan efektivitas pemerintahan di daerah seringkali terganggu, salah satunya karena adanya jadwal pemilu yang berbeda. Terpisahnya pilkada dengan pemilu DPRD berdampak pada terjadinya politik transaksional pada masa pencalonan kepala daerah dan jalannya pemerintahan daerah yang tidak efektif karena pemerintahan dibentuk atas dasar kepentingan jangka pendek.

Akhirnya, kebijakan daerah terdampak akibat jadwal pilkada dengan pemilu DPRD yang tidak serentak. Terpisahnya kedua pemilu ini menyebabkan terpilihnya kepala daerah yang mendapatkan dukungan minoritas kursi dari DPRD berpotensi dapat mengganggu efektivitas pemerintahan daerah, bahkan dapat memicu praktik korupsi. Kasus korupsi yang menjerat kepala daerah bukan hanya persoalan mental

dan moral, tetapi juga persoalan sistemik yang mengkondisikan untuk terlibat pada politik transaksional. Hal ini karena kepala daerah tidak mendapatkan dukungan DPRD dalam menjalankan pemerintahan yang disebabkan mereka berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang tidak menguasai kursi DPRD (Supriyanto, 2014). Menyerentakkan penyelenggaraan pilkada dengan pemilu DPRD dapat meminimalisir potensi praktik politik transaksional jangka pendek antara calon kepala daerah dengan anggota DPRD dan tentunya akan berdampak pada proses pilkada yang lebih demokratis.

### **LIMA ALTERNATIF DESAIN KESERENTAKAN PEMILU**

Berangkat dari tiga argumen tersebut, Perludem meminta MK untuk mengubah pendiriannya dalam mendesain pemilu serentak, dari yang sebelumnya diselenggarakan secara serentak lima kotak menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. *“pemungutan suara dilaksanakan secara serentak yang terbagi atas pemilu serentak nasional untuk memilih DPR, Presiden, dan DPD, dan dua tahun setelahnya pemilu serentak nasional dilaksanakan pemilu serentak daerah untuk memilih DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati, dan Walikota”*.

Untuk itu, Perludem menguji Pasal 163 ayat (3) UU 7/2017, Pasal 347 ayat (1) UU 7/2017, Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015, Pasal 201 ayat (2) UU 10/2016, dan Pasal 201 ayat (9) UU 10/2016.

Permohonan yang diajukan Perludem ini menggeser putusan MK terkait keserentakan pemilu yang sebelumnya sudah diputuskan pada tahun 2013. Terdapat tiga hal yang mendasari Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, yaitu: (1) Perdebatan para pengubah UUD 1945 atau *original intent* ketika amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002; (2) Penguatan sistem presidensial di Indonesia; dan (3) Menelusuri kembali makna pemilihan umum serentak dalam Putusan MK No 14/PUU-XI/2013.

Selama pembahasan amandemen UUD 1945, berkembang pengertian dan makna mengenai penyelenggaraan pemilu, terutama pileg dan pilpres. Dari hasil penelusuran MK terkait konstruksi sistem pemilu, ditemukan bahwa pemilu serentak lima kotak bukan pilihan satu-satunya, seperti halnya dalam Putusan MK No 14/PUU-XI/2013. Hal ini dapat dilihat pada pertimbangan MK, yang menyatakan; *“Bahwa melacak perdebatan selama perubahan UUD 1945, terdapat banyak pandangan dan perdebatan perihal keserentakan pemilu. Dalam hal ini, adalah benar*

*penyelenggaraan pemilu serentak lima kota menjadi salah satu gagasan yang muncul dari pengubah UUD 1945. Namun gagasan tersebut bukanlah satu-satunya yang berkembang ketika perubahan UUD 1945”.*

Berdasarkan *original intent*, terdapat banyak varian pemikiran perihal keserentakan penyelenggaraan pemilu. Bahkan para pengubah UUD 1945 sama sekali tidak membedakan rezim pemilihan. Varian-varian tersebut adalah: (1) Pemilihan umum, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia; (2) Pemilihan umum serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD dilaksanakan di seluruh wilayah Republik Indonesia; (3) Pemilihan umum serentak secara nasional maupun serentak yang bersifat lokal; (4) Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur dan bupati/walikota; (5) Pemilihan umum serentak namun penyelenggaraannya diatur dengan undang-undang; (6) Penyelenggaraan pemilihan presiden dan pemilihan umum dipisahkan. Kemudian pemilihan presiden dapat diikuti juga dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota; dan (7) Pemilihan presiden dan wakil presiden waktunya berbeda dengan pemilihan umum dengan memilih DPR, DPD, dan DPRD.

Sementara itu, pemilu di rumpun eksekutif: presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, dan sebagainya dipilih langsung oleh rakyat. Dari varian-varian yang ditemukan berdasarkan pembahasan perubahan UUD 1945, MK menyatakan bahwa pilihan soal keserentakan bisa dilakukan serentak semuanya, serentak sebagian, serta digabungkan atau dipisah-pisah sepanjang pilihan tersebut bermuara pada penguatan sistem pemerintahan presidensial.

Salah satu upaya untuk memperkuat sistem presidensial adalah dengan menyederhanakan sistem kepartaian. Dalam konteks Indonesia yang menganut sistem presidensial dan multipartai, maka terdapat kompleksitas untuk dapat mewujudkan efektivitas sistem pemerintahan presidensial. Penyederhanaan partai politik diperlukan agar hubungan antara presiden dan legislatif lebih mudah dikelola. Hal ini dapat dilihat dalam tataran konsep dan praktik yang berkembang di Indonesia atau di negara-negara lain yang menganut sistem presidensial dan multipartai.

MK merujuk pada Scott Mainwaring (1993) yang menyatakan bahwa kombinasi antara presidensialisme dan multipartai menjadi kompleks karena presiden kesulitan dalam membangun koalisi. Dalam konteks Indonesia, hal ini terjadi dalam praktik pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang pada waktu itu hanya didukung 7 persen suara dari Partai Demokrat di Pemilu DPR 2004 sehingga menjadikan SBY sebagai *minority president*. Situasi ini yang kemudian mendorong Presiden SBY mengambil langkah untuk merangkul enam partai politik di luar Demokrat untuk memperbesar dukungan politik di DPR.

Oleh sebab itu, pelaksanaan pemilu serentak menjadi salah satu cara untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Sebab dalam praktik pemilu serentak berpotensi menimbulkan *coattail effect* atau efek ekor jas karena nasib partai politik terkait erat dengan nasib calon presiden partai mereka. Adanya efek tersebut, dukungan terhadap calon presiden memberikan keuntungan bagi kandidat legislatif karena pemilih cenderung akan memilih calon anggota legislatif yang berasal dari partai politik yang sama dengan calon presiden atau partai politik pendukung presiden.

Apabila ditelusuri kembali makna pemilu serentak yang ada di dalam Putusan MK No 14/PUU-XI/2013, pemilu serentak yang dapat memperkuat sistem presidensial adalah keserentakan yang tetap mempertahankan pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat tingkat pusat, yaitu DPR dan DPD, dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Hal ini didasarkan pada basis argumentasi bahwa kesetaraan pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat dengan pemilu presiden dan wakil presiden merupakan konsekuensi logis dari upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial. Oleh sebab itu, MK memberikan pilihan keserentakan pemilu sepanjang tidak memisahkan antara pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu DPR, dan DPD. Adapun pilihan tersebut sebagai berikut:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;

4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih Gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden;

MK tidak secara khusus menentukan pilihan keserentakan pemilu karena pilihan keserentakan pemilu menjadi ranah pembentuk undang-undang. Namun MK berpendapat bahwa pembentuk undang-undang perlu memperhatikan beberapa hal dalam memutuskan jenis keserentakan mana yang akan dipilih, yaitu:

1. Pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum;
2. Kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk melakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan;
3. Pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas;
4. Pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan
5. Tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang

diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum.

Walaupun pada amar putusannya MK menolak permohonan Perludem untuk seluruhnya, tetapi apa yang dimintakan Perludem sebagai model pemilu serentak yang ideal masuk ke dalam salah satu pilihan keserentakan yang diputuskan oleh MK, yaitu pada model ke-4 yang menyebutkan bahwa ***“Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota.***

## **KESIMPULAN**

Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pilihan sistem pemilu harus mengarah pada penguatan sistem presidensial. Dalam konteks Indonesia yang menerapkan sistem presidensial dengan karakter multipartai, perlu ada upaya rekayasa elektoral untuk mengarah pada penguatan sistem presidensial. Salah satunya, dengan menyerentakkan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif. Untuk itulah MK menegaskan bahwa antara pemilu presiden, DPR, dan DPD harus diselenggarakan pada satu hari yang sama.

Berdasarkan penerapan penyelenggaraan pemilu serentak di negara-negara yang memiliki karakter yang mirip dengan Indonesia (menganut sistem presidensial dan multipartai), cara yang digunakan untuk mendorong efektivitas pemerintahan adalah dengan menggabungkan antara pemilu eksekutif dan pemilu legislatif. Indonesia sejak 2019 menerapkan pemilu serentak, namun keserentakan yang diimplementasikan ternyata tidak sejalan dengan apa yang menjadi tujuan dari penyelenggaraan pemilu serentak. Bukan hanya dari sisi prosesnya tetapi juga hasil pemilunya. Hal ini karena jenis keserentakan yang dipilih adalah menggabungkan lima jenis pemilu pada satu hari yang sama, yaitu pemilu Presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Untuk itulah dilakukan uji materi ke MK untuk mengubah ketentuan mengenai keserentakan pemilu. MK telah memutuskan bahwa yang fundamental adalah menyerentakkan antara pemilu presiden, DPR, dan

juga DPD pada satu hari yang sama. Sementara untuk varian lainnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang.

Adanya putusan MK tersebut dan praktik menyelenggarakan pemilu serentak lima kotak pada Pemilu 2019 dan 2024 seharusnya dapat menjadi refleksi bagi pembentuk undang-undang untuk memilih jenis keserentakan secara lebih bijaksana. Dapat dipahami bahwa pilihan atas variabel sistem pemilu adalah pilihan politik, namun seharusnya pilihan politik jangan mengabaikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu. Selain itu, pembentuk undang-undang juga harus memedomani putusan MK mengenai pertimbangan-pertimbangan dalam memilih jenis keserentakan pemilu. Pascapenyelenggaraan Pemilu 2024, perubahan keserentakan ini seharusnya menjadi salah prioritas dalam melakukan reformasi sistem pemilu di Indonesia.

# Mengembalikan Kewenangan Pembentukan Daerah Pemilihan ke KPU

**Heroik M Pratama**

**A**rtikel ini akan menjelaskan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi (MK) yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) terhadap daerah pemilihan (dapil) yang telah diatur dalam Undang-Undang Pemilu (besaran alokasi kursi dan batas wilayah daerah pemilihan) yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar pembentukan dapil. Sebab sebelumnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU) hanya bisa membentuk dapil untuk pemilu DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan dapil untuk pemilu DPR dan DPRD Provinsi sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang tertuang dalam lampiran tiga dan empat.

Awalnya, pada dua pemilu pascatumbangnya rezim otoriter orde baru (1999 dan 2004), KPU mempunyai kewenangan membentuk dapil pada tiga tingkat pemilu legislatif sekaligus (nasional, provinsi, kota/kabupaten). Namun menjelang Pemilu 2009, terjadi revisi UU Pemilu dimana partai politik di lembaga legislatif mulai memasukkan besaran alokasi kursi dan dapil yang dibentuk untuk pemilu DPR dalam lampiran UU Pemilu. Disinilah mulai muncul permasalahan dapil yang bertentangan dengan prinsip dasar pembentukannya.

UU Pemilu di Indonesia mengatur tujuh prinsip dasar pembentukan dapil, yaitu: kesetaraan nilai suara (harga kursi setara antar dapil); ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional (persentase jumlah kursi

setara dengan jumlah suara/penduduk); proporsionalitas (perimbangan jumlah kursi); integralitas wilayah (keutuhan/keterpaduan); berada dalam cakupan wilayah yang sama; kohesivitas (memperhatikan konteks kesejarahan, budaya, adat istiadat, dan kelompok minoritas); serta kesinambungan.

Permasalahannya adalah, dapil yang dibentuk oleh partai politik dan diatur dalam UU Pemilu bertentangan atau tidak sesuai dengan tiga prinsip utama, yakni proporsionalitas, integralitas, dan cakupan wilayah yang sama. Pertentangan dengan ketiga prinsip dasar pembentukan dapil tersebut menjadi argumentasi utama dalam uji materi yang dilakukan Perludem untuk mengembalikan kewenangan pembentukan dapil ke KPU.

### **MAL-APPORTIONMENT**

Prinsip proporsionalitas yang diatur dalam UU Pemilu dimaknai sebagai upaya menjaga kesetaraan keterwakilan antara jumlah penduduk di suatu daerah dengan jumlah kursi perwakilan yang dialokasikan. Dengan kata lain, prinsip ini mirip dengan prinsip kesetaraan penduduk (Brunell 2008), dimana harga atau perolehan suara untuk mendapatkan satu kursi di satu dapil harus sama dengan harga kursi di daerah pemilihan lainnya. Dengan demikian, prinsip OPOVOV (satu orang, satu suara, satu nilai) merupakan hal terpenting dalam pembentukan dapil.

Pengabaian terhadap prinsip itu terlihat pada pengalokasian kursi DPR pada 34 provinsi di Indonesia. Berdasarkan hasil penghitungan ulang dengan menggunakan data sensus penduduk tahun 2020, terdapat beberapa provinsi yang mengalami kelebihan keterwakilan atau memperoleh lebih banyak kursi dibandingkan jumlah penduduknya (*over-represented*). Terdapat pula provinsi yang kurang terwakili atau mendapat alokasi kursi yang kurang atau tidak sebanding dengan jumlah penduduknya (*under-represented*). Dengan formula konversi hitung *quota hare*, Perludem menemukan bahwa setidaknya 11 provinsi di Indonesia mengalami *over-represented* dan delapan provinsi mengalami *under-represented*.

Misalnya di Provinsi Jawa Barat, salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia dengan 48,2 juta jiwa. Jika dihitung secara proporsional, Jawa Barat idealnya mendapat alokasi 102 kursi DPR. Namun UU Pemilu, Jawa Barat hanya mendapatkan alokasi 91

kursi sehingga kekurangan 11 kursi. Sebaliknya, Provinsi Sumatera Barat yang berpenduduk 5,6 juta jiwa mendapat alokasi 14 kursi. Padahal jika dihitung secara proporsional, Sumatera Barat idealnya mendapat 12 kursi atau dengan kata lain provinsi tersebut mendapatkan kelebihan 2 kursi.

### Penghitungan dan Pendistribusian Ulang Kursi DPR ke Provinsi

No	Provinces	Population 2020 Census	Quota	Stage 1			Stage 2			Total Seat Allocation	Seat Allocation under election law	Deviation	Representation status
				District Magnitude Minimum 3 Seat	Remaining Population	Seat Quota after Minimum 3 Seat	Remaining Stage 1 Seat Allocation	Remaining Population	Remaining Seat Allocation Stage 2				
1	Aceh	5.274.871	11,3	3	3.877.265	8,2	8	108.882	11	13	2	over	
2	Sumatera Utara	14.799.361	31,8	3	13.401.755	28,4	28	198.415	31	30	-1	under	
3	Sumatera Barat	5.534.472	11,9	3	4.136.866	8,8	8	364.483	1	12	14	2	over
4	Riau	6.394.087	13,7	3	4.996.481	10,6	10	281.002	1	14	13	-1	under
5	Lambi	3.548.228	7,6	3	2.150.622	4,6	4	264.430	1	8	8	0	proportional
6	Sumatera Selatan	8.467.432	18,2	3	7.069.826	15,0	15	(3.392)	18	17	-1	under	
7	Bengkulu	2.010.670	4,3	3	613.064	1,3	1	141.516	4	4	0	proportional	
8	Lampung	9.007.848	19,3	3	7.610.242	16,1	16	65.476	19	20	1	over	
9	Bangka Belitung	1.455.678	3,1	3	58.072	0,1	1	58.072	3	3	0	proportional	
10	Ippulauan Riau	2.064.564	4,4	3	666.958	1,4	1	195.410	4	3	-1	under	
11	DKI Jakarta	10.562.088	22,7	3	9.164.482	19,4	19	205.073	1	23	21	-2	under
12	Jawa Barat	48.274.162	103,6	3	46.876.556	99,4	99	193.320	102	91	-11	under	
13	Jawa Tengah	36.516.035	78,4	3	35.118.429	74,5	74	223.889	1	78	77	-1	under
14	DI Yogyakarta	4.668.719	7,9	3	2.271.113	4,8	4	384.921	1	8	8	0	proportional
15	Jawa Timur	40.655.696	87,3	3	39.268.090	83,3	83	129.619	86	87	1	over	
16	Banten	11.904.562	25,6	3	10.506.956	22,3	22	132.903	25	22	-3	under	
17	Bali	4.317.404	9,3	3	2.919.798	6,2	6	90.511	9	9	0	proportional	
18	Nusa Tenggara Barat	5.320.092	11,4	3	3.922.486	8,3	8	150.103	11	11	0	proportional	
19	Nusa Tenggara Timur	5.325.566	11,4	3	3.927.960	8,3	8	155.577	11	13	2	over	
20	Kalimantan Barat	5.414.390	11,6	3	4.016.784	8,5	8	244.401	1	12	12	0	proportional
21	Kalimantan Tengah	2.669.969	5,7	3	1.272.363	2,7	2	329.267	1	6	6	0	proportional
22	Kalimantan Selatan	4.073.584	8,7	3	2.675.978	5,7	5	318.238	1	9	11	2	over
23	Kalimantan Timur	3.766.039	8,1	3	2.368.433	5,0	5	10.693	8	8	0	proportional	
24	Kalimantan Utara	701.814	1,5	3	-	-	-	-	1	3	3	0	proportional
25	Sulawesi Utara	2.621.923	5,6	3	1.224.317	2,6	2	281.221	1	6	6	0	proportional
26	Sulawesi Tengah	2.985.734	6,4	3	1.588.128	3,4	3	173.484	6	7	1	over	
27	Sulawesi Selatan	9.073.509	19,5	3	7.675.903	16,3	16	131.137	19	24	5	over	
28	Sulawesi Tenggara	2.624.875	5,6	3	1.227.269	2,6	2	284.173	1	6	6	0	proportional
29	Gorontalo	1.171.881	2,5	3	-	-	-	-	3	4	1	over	
30	Sulawesi Barat	1.412.229	3,0	3	21.623	-	-	21.623	3	4	1	over	
31	Maluku	1.848.923	4,0	3	451.317	1,0	1	451.317	1	4	4	0	proportional
32	Maluku Utara	1.282.937	2,8	3	-	-	-	-	3	3	0	proportional	
33	Papua Barat	1.134.068	2,4	3	-	-	-	-	3	3	0	proportional	
34	Papua Barat Daya	0,0	0,0	3	-	-	-	-	3	-	-	new province	
35	Papua	4303707	9,2	3	2.906.101	6,2	6	76.814	9	10	1	over	
36	Papua Selatan	0,0	0,0	3	-	-	-	-	3	-	-	new province	
37	Papua Pegunungan	0,0	0,0	3	-	-	-	-	3	-	-	new province	
38	Papua Tengah	0,0	0,0	3	-	-	-	-	3	-	-	new province	
	<b>JUNLAH</b>	<b>270.203.917</b>	<b>580,0</b>	<b>105</b>	<b>223.985.223</b>	<b>475,0</b>	<b>463</b>	<b>5.658.574</b>	<b>12</b>	<b>580</b>	<b>575</b>		

### DAERAH PEMILIHAN "SUPERMAN"

Pengabaian prinsip integralitas wilayah dalam satu cakupan wilayah yang sama juga terjadi akibat sudah dialokasikannya kursi dan dapil DPR dan DPRD Provinsi di dalam UU Pemilu. Integralitas wilayah menitikberatkan pada keutuhan atau keterpaduan antarwilayah administratif, geografi, fasilitas penghubung, dan kemudahan akses transportasi bila digabungkan menjadi satu dapil. Prinsip ini tidak memungkinkan wilayah administratif yang tidak berbatasan langsung satu sama lain untuk diintegrasikan menjadi satu dapil. Dengan kata lain, prinsip ini serupa dengan prinsip *contagious area*, atau setiap titik dalam suatu dapil harus dapat diakses oleh titik lain dalam dapil tersebut tanpa harus keluar dari dapil tersebut (Brunell, 2008).

Pelanggaran terhadap prinsip ini terjadi dalam pembagian dapil di UU Pemilu, dimana ada dapil yang menggabungkan antar wilayah administrasi yang tidak berbatasan langsung atau terpisah menjadi satu dapil. Dapil ini dikenal dengan nama dapil “Superman” karena tidak terhubung melalui darat melainkan melalui udara. Misalnya seperti yang terjadi di dapil pemilihan DPR Jawa Barat III dan Kalimantan Selatan I.

Dapil Jawa Barat III menggabungkan Kota Bogor dengan Kabupaten Cianjur dengan alokasi sembilan kursi. Padahal kedua daerah ini tidak menyatu, tidak berdekatan, dan tidak berbatasan langsung, melainkan dipisahkan oleh Kabupaten Bogor. Penggabungan dua wilayah administrasi yang tidak berbatasan langsung dengan daratan mulai terjadi di Pemilu 2009. Awalnya pada Pemilu 2004, Kota Bogor dan Kabupaten Bogor menjadi satu dapil dengan alokasi 12 kursi. Namun, menjelang Pemilu 2009, terjadi revisi UU Pemilu yang mengurangi besaran *district magnitude* atau alokasi kursi dalam satu dapil yang semula minimal tiga kursi dan maksimal 12 kursi untuk satu dapil pemilu DPR menjadi minimal tiga kursi dan maksimal 10 kursi dalam satu dapil.

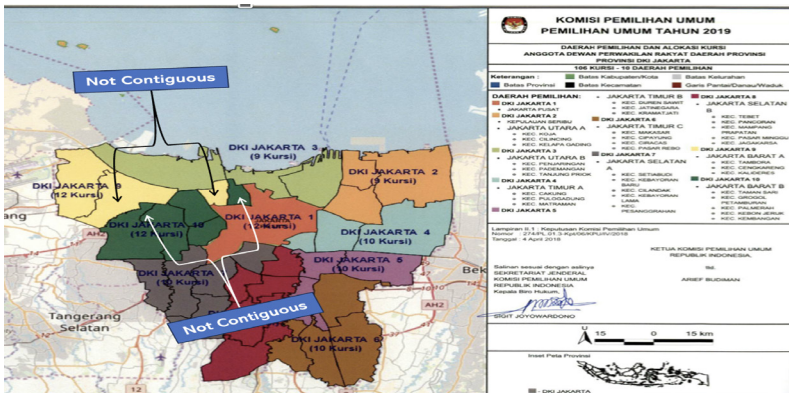
Akibatnya, dapil Kota Bogor dan Kabupaten Bogor yang melebihi batas maksimal kursi dalam satu dapil perlu ditata ulang. Namun sayangnya, DPR cenderung mengabaikan prinsip integralitas wilayah dengan menggabungkan Kota Bogor dengan Kabupaten Cianjur menjadi satu dapil. (lihat gambar di bawah).

### Daerah Pemilihan Jawa Barat III



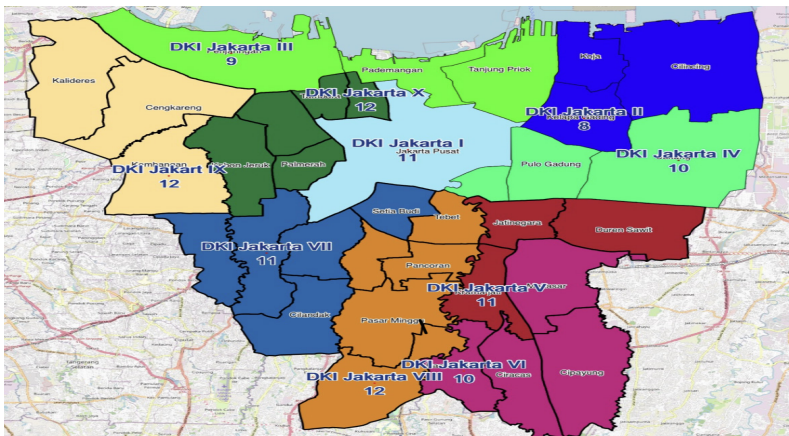


## Daerah Pemilihan DKI Jakarta di UU 7/2017



Kedua kecamatan tersebut seharusnya tidak terpisah namun bisa digabungkan. Kecamatan Grogol dan Tambora pada awalnya dipisahkan dalam dua dapil yang berbeda dapat digabungkan menjadi satu dapil, seperti berikut:

## Penataan Ulang Daerah Pemilihan DKI Jakarta



## PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DITOLAK PARTAI POLITIK DAN KPU

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materiil

Perludem dengan menghapus lampiran tiga dan empat UU 7/2017 yang mengatur dapil DPR dan DPRD Provinsi dengan mengembalikan kewenangan pembentukan dapil ke KPU. Ada tiga dalil pokok yang menjadi dasar putusan MK. Pertama, pengaturan alokasi kursi dan dapil dalam lampiran UU Pemilu menghambat terjadinya pembentukan ulang dapil ketika terjadi pemekaran daerah otonom, termasuk bertambah atau berkurangnya jumlah penduduk, sehingga berdampak pada penataan ulang alokasi kursi dan dapil. Dalam hal ini mengacu pada data jumlah penduduk terkini hasil sensus dan empat provinsi baru hasil pemekaran wilayah di Papua dan Papua Barat.

Kedua, mengembalikan kewenangan pembentukan dapil ke KPU dapat menekankan independensi penyelenggara pemilu sekaligus meminimalisir konflik kepentingan dalam pembentukan daerah pemilihan yang dapat berdampak pada terganggunya prinsip keadilan atau kesetaraan setiap peserta pemilu. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa beberapa provinsi yang memperoleh kursi berlebihan dibandingkan proporsi penduduknya (*over-represented*) dan adanya beberapa provinsi mengalami kekurangan kursi perwakilan jika dibandingkan dengan rasio jumlah penduduknya (*under-represented*) dua pemilu DPR, merupakan salah satu bentuk konflik kepentingan yang dapat ditelusuri dalam pembentukan dapil yang diatur dalam UU Pemilu.

Ketiga, perlu adanya evaluasi dan penataan ulang dapil menjelang Pemilu 2024 sesuai dengan prinsip dasar pembentukan dapil. Lebih lanjut, MK meminta KPU mengedepankan asas proporsionalitas dalam penataan ulang dapil, khususnya proporsionalitas kursi antara dapil di provinsi-provinsi Pulau Jawa dengan dapil di luar Pulau Jawa. Dalam hal ini, MK mendorong pemerataan alokasi kursi DPR untuk provinsi di Pulau Jawa dan luar Jawa.

Merujuk UU 7/2017, dari 575 kursi DPR di Indonesia, sebanyak 306 kursi tersebar di enam provinsi di Pulau Jawa. Sedangkan sisanya sebanyak 269 kursi didistribusikan ke 28 provinsi di luar Pulau Jawa. Keadaan ini tidak lepas dari terkonsentrasinya sebagian besar penduduk Indonesia di Pulau Jawa. Berdasarkan sensus 2020, sebanyak 56 persen dari total 270 juta penduduk Indonesia berasal dari Pulau Jawa, sedangkan sisanya berasal dari luar Pulau Jawa. Merujuk pada putusan MK yang mengharuskan adanya proporsionalitas kursi antara Pulau Jawa dan

luar Pulau Jawa, sebelum menghitung alokasi kursi di tiap provinsi di Indonesia, 575 kursi DPR tersebut dibagi menjadi dua terlebih dahulu, yakni 290 kursi DPR untuk Pulau Jawa dan 290 kursi DPR luar Jawa.

Namun keputusan MK mengembalikan kewenangan penetapan batas kepada KPU untuk menata kembali daerah pemilihan ditolak oleh sebagian besar partai politik di DPR. Penolakan ini tidak terlepas dari upaya mempertahankan status quo *mal-apportionment* dan *gerrymandering* yang justru menguntungkan mereka. Intervensi yang kuat dari partai politik mempengaruhi keputusan KPU untuk tidak menata ulang dapil pada Pemilu 2024.

# Rasionalisasi Besaran Parliamentary Threshold di Mahkamah Konstitusi

Heroik M Pratama

**A**mbang batas parlemen atau *parliamentary threshold* (PT) masih diyakini sebagai “jurus jitu” untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Sebagai variabel teknis dari sistem pemilu PT dianggap mampu membatasi dan mengurangi jumlah partai politik yang akan masuk ke parlemen karena menentukan jumlah minimum perolehan suara yang harus didapatkan partai untuk diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi.

Pada awalnya, Indonesia menerapkan ambang batas minimal perolehan kursi legislatif atau yang dikenal dengan istilah *electoral threshold* (ET) sebagai syarat bagi partai politik untuk diikutsertakan kembali menjadi peserta pemilu di pemilu berikutnya. Aturan ini tertera dalam UU 3/1999 yang mengharuskan partai politik memperoleh kursi DPR minimal dua persen atau tiga persen kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi/Kabupaten/Kota. Jika tidak, maka partai politik yang tidak lolos ET tidak diperbolehkan menjadi peserta pemilu berikutnya kecuali bergabung dengan partai politik lainnya. Dampaknya dari total 48 partai politik peserta pemilu tahun 1999, hanya enam partai politik yang lolos ET dan dapat secara langsung menjadi peserta pemilu 2004. Keenam partai politik tersebut adalah PDI-P, Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PBB.

Menjelang Pemilu 2009, terjadi revisi UU Pemilu yang didalamnya

mulai mengatur PT sebesar 2,5 persen untuk pemilu DPR. Hasilnya, dari total 38 partai politik peserta Pemilu 2009, hanya sembilan partai politik yang mampu melampaui 2,5 persen perolehan suara sah nasional dan berhasil memperoleh kursi di DPR. Besaran PT kembali meningkat menjelang Pemilu 2014 dari 2,5 persen menjadi 3,5 persen. Menariknya, peningkatan besaran PT ternyata tidak berbanding lurus dengan pengurangan jumlah partai politik di DPR, melainkan justru bertambah. Dari 12 partai politik peserta Pemilu 2014, sebanyak 10 partai politik berhasil melampaui angka PT dan meraih kursi DPR.

Angka PT kembali meningkat sebesar 0,5 persen menjadi 4 persen di Pemilu 2019 dan Pemilu 2024. Partai Hanura menjadi satu-satunya partai politik di DPR hasil Pemilu 2014 yang gagal melampaui kenaikan PT di Pemilu 2019. Akibatnya, terjadi pengurangan jumlah partai politik di DPR yang semula 10 partai di Pemilu 2014, menjadi sembilan partai politik di Pemilu 2019. Jumlah partai politik di DPR bahkan kembali berkurang dari sembilan partai menjadi delapan partai politik di Pemilu 2024. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tereliminasi dari parlemen karena hanya mampu meraih 3,87 persen dari suara sah nasional atau kurang dari 0,1 persen untuk mencapai jumlah minimal 4 persen suara.

Adanya kenaikan PT dari pemilu ke pemilu dalam praktiknya belum mampu mencapai tujuannya yakni untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR secara signifikan. Bahkan di Pemilu 2014 dengan peningkatan PT berdampak pada peningkatan jumlah partai di DPR. Meski demikian, mayoritas partai politik besar masih percaya bahwa peningkatan besaran PT secara gradual akan mampu menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Sayangnya banyak kalangan masih menilai penyederhanaan partai politik diukur dari jumlah partai politik di DPR.

Secara konseptual, sistem kepartaian bukan diukur dari jumlah, melainkan komposisi kursi yang dimiliki oleh partai politik di parlemen. Sebagai contoh, di Pemilu Inggris 2019 terdapat 10 partai politik yang berhasil meraih kursi *house of commons*. Tetapi tidak ada satupun yang menyebut Inggris sebagai negara dengan sistem multipartai, namun sebagai negara dengan sistem dua partai. Hal ini karena dari total 650 kursi parlemen di Inggris, sebanyak 365 kursi atau 56 persen Inggris dikuasai oleh Partai Konservatif dan sebanyak 202 kursi atau 31 persen dikuasai oleh Partai Buruh.

Pada sisi lain, upaya untuk terus meningkatkan besaran PT selalu mengenyampingkan dampak besaran suara yang terbuang atau *wasted vote* dari partai politik yang tidak mampu mencapai PT dan berujung pada disproportionalitas hasil pemilu. Di Pemilu 2024 misalnya, sebanyak 17.304.303 suara dari sepuluh partai politik tidak diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi akibat gagal mencapai angka PT 4 persen. Suara ini dibuang begitu saja tanpa memikirkan adanya mandat representasi politik yang sudah diberikan oleh pemilih kepada partai politik.

Sejak pertama kali diterapkan di Pemilu 2009 hingga Pemilu 2024, tercatat delapan kali pengujian ke MK yang bertujuan untuk membatalkan maupun memformulasi ulang besaran PT. Termasuk Perludem yang telah menggugat ketentuan PT sebanyak tiga kali pada tahun 2012, 2020, dan 2023, dengan dua bangunan argumen uji materiil, yakni menjaga proporsionalitas hasil pemilu dan gagalnya PT menyederhanakan sistem kepartaian.

Hasilnya, Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 116/PUU-XXI/2023 meminta adanya reformulasi atau penataan ulang besaran PT di Pemilu 2029 dengan mengedepankan prinsip proporsionalitas dan penyederhanaan sistem kepartaian. Tulisan ini secara spesifik akan menjelaskan dan mengelaborasi lebih jauh *judicial review* dan putusan MK mengenai PT yang dimohonkan oleh Perludem.

## **MENGHAPUS KETENTUAN PT DI DPRD**

Menuju Pemilu 2014, terjadi revisi UU Pemilu yang salah satunya meningkatkan besaran PT dari 2,5 persen menjadi 3,5 persen dan menerapkannya untuk pemilu DPRD. Salah satu tujuan dalam revisi UU Pemilu tersebut untuk menerapkan PT secara nasional hingga level daerah adalah untuk menyederhanakan sistem kepartaian dan membangun keselarasan sistem kepartaian di level parlemen nasional dan daerah. Namun, pemberlakuan PT di level daerah dimaknai setiap partai politik harus memperoleh minimal 3,5 persen perolehan suara sah nasional, bukan perolehan suara sah di level DPRD. Dengan kata lain, jika partai politik di pemilu DPRD memperoleh suara 3,5 persen di daerah tersebut tetapi di Pemilu DPR tidak berhasil meraih 3,5 persen, maka partai politik tersebut tidak dapat diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi. Secara spesifik ketentuan ini diatur dalam Pasal 208 UU 8/2012 yang berbunyi:

*“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”*

Ketentuan ini lantas dilakukan uji materiil oleh tiga permohonan yang berbeda ke MK, salah satunya adalah Perludem bersama Yayasan Soegeng Sarjadi jelang Pemilu 2014. Bagi Perludem, ketentuan PT yang diberlakukan di level DPRD namun basis penentuannya berdasarkan perolehan suara yang didapatkan partai DPR bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota merupakan tiga level pemilu yang berbeda dengan cakupan representasi politik kewilayahan yang berbeda dari segi daerah pemilihan, daftar calon anggota legislatif, hingga surat suara dimana pemilih berdaulat untuk memberikan suaranya di tiga level pemilu legislatif tersebut. Persoalannya adalah pemberlakuan PT 3,5 persen secara nasional mengabaikan dualat pemilih dengan membuat suara yang diberikan oleh pemilih untuk pemilu DPRD bergantung suara di pemilu DPR. Padahal besar kemungkinan pemilih memberikan suaranya kepada calon anggota legislatif dari partai politik yang berbeda di tiga level pemilu legislatif tersebut atau yang dikenal dengan istilah *split ticket voting*.

Di Pemilu 2009, fenomena *split ticket voting* juga terjadi. Meskipun banyak partai politik peserta Pemilu 2009 yang tidak berhasil meraih kursi DPR akibat tidak memperoleh 2,5 persen suara sah nasional, akan tetapi mereka berhasil meraih kursi DPRD. Terdapat 15 partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR tetapi berhasil meraih kursi di 26 DPRD Provinsi. Di Sumatera Utara misalnya, Partai Damai Sejahtera (PDS) dan Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN) berhasil meraih kursi DPRD Provinsi Sumatera Utara sekalipun tidak lolos PT 2,5 persen. Begitu juga dengan Partai Bulan Bintang (PBB) yang berhasil meraih kursi di banyak DPRD Provinsi.

Pada sisi lain, terdapat partai politik yang mampu melampaui PT 3,5 persen dan meraih kursi DPR, tetapi tidak berhasil mendapatkan kursi DPRD Provinsi. Di Provinsi Bali misalnya, hasil Pemilu DPRD Provinsi Bali 2009 menunjukkan PKS, PKB, PAN, PPP, dan Partai Gerindra tidak berhasil mendapatkan kursi perwakilan. Tetapi, Partai Nasional

Indonesia Marhaenisme (PNIM) suaranya tak mencapai PT 3,5 persen di Pemilu DPR justru berhasil meraih kursi DPRD Provinsi Bali. Dengan kata lain, pemberlakuan PT 3,5 persen secara nasional berbasis perolehan suara partai di Pemilu DPR berdampak pada terbuangnya suara pemilih dan tindakan diskriminatif kepada partai politik yang tidak lolos PT 3,5 persen nasional, sekalipun perolehan suara yang didapatkan di pemilu DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota lebih besar dari partai yang lolos PT 3,5 persen dan mendapatkan kursi DPR.

### Daftar Partai Politik di DPRD Provinsi di Pemilu 2009

No	Provinsi	Jumlah Partai	Nama Partai Politik															
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13			
1	Aceh	6	Partai Aceh	Demokrat	Golkar	PAN	PKS	PPP										
2	Sumatera Utara	10	Demokrat	Golkar	PDIP	PKS	PAN	PPP	<b>PDS</b>	Hanura	<b>PPRN</b>	Gerindra						
3	Sumatera Barat	10	Demokrat	Golkar	PAN	PKS	PPP	Hanura	<b>PBB</b>	Gerindra	PDIP	<b>PBR</b>						
4	Riau	11	Golkar	Demokrat	PKS	PDIP	PAN	PPP	PKB	<b>PBR</b>	Gerindra	<b>PBB</b>	Hanura					
5	Jambi	12	Demokrat	PAN	Golkar	PDIP	Hanura	PKS	Gerindra	PPP	PKB	<b>PKPB</b>	<b>PBB</b>	<b>PBR</b>				
6	Sumatera Selatan	11	Golkar	PDIP	Demokrat	PKS	Gerindra	PAN	PPP	Hanura	PKB	<b>PBR</b>	<b>PBB</b>					
7	Bangka Belitung	9	PDIP	Golkar	Demokrat	PKS	PPP	<b>PBB</b>	PAN	Gerindra	Hanura							
8	Kep. Riau	10	Golkar	Demokrat	PDIP	PKS	PAN	PPP	<b>PPB</b>	Hanura	PKB	<b>PPRN</b>						
9	Bengkulu	12	Demokrat	Golkar	PAN	PKS	PDIP	Hanura	<b>PKPI</b>	Gerindra	PKB	PPP	<b>PNBKI</b>	<b>PKPB</b>				
10	Lampung	10	Demokrat	PDIP	Golkar	PKS	PAN	PKB	Hanura	Gerindra	PPP	<b>PKPB</b>						
11	DKI Jakarta	9	Demokrat	PKS	PDIP	Golkar	Gerindra	PPP	PAN	<b>PDS</b>	Hanura							
12	Jawa Barat	9	Demokrat	PDIP	Golkar	PKS	PPP	Gerindra	PAN	PKB	Hanura							
13	DI Yogyakarta	8	PDIP	Demokrat	PAN	Golkar	PKS	PKB	PPP	Gerindra								
14	Jawa Tengah	9	PDIP	Demokrat	Golkar	PKB	PKS	PAN	PPP	Gerindra	Hanura							
15	Jawa Timur	10	Demokrat	PDIP	PKB	Golkar	<b>PKNU</b>	PAN	PKS	PPP	Gerindra	Hanura						
16	Banten	9	Demokrat	Golkar	PDIP	PKS	PPP	Gerindra	Hanura	PKB	PAN							
17	Bali	5	PDIP	Golkar	Demokrat	Hanura	<b>PNIM</b>											
18	Nusa Tenggara Barat	11	Golkar	Demokrat	PKS	<b>PBB</b>	PPP	PDIP	PAN	<b>PBR</b>	Gerindra	<b>PKPB</b>	PKB					
19	Nusa Tenggara Timur	7	Golkar	PDIP	Demokrat	Gerindra	Hanura	<b>PDS</b>	PKB									
20	Kalimantan Barat	11	PDIP	Golkar	Demokrat	PPP	PAN	PKS	Hanura	Gerindra	<b>PBR</b>	<b>PDS</b>	<b>PPD</b>					
21	Kalimantan Tengah	9	PDIP	Golkar	Demokrat	PAN	PPP	Gerindra	Hanura	PKS	PKB							
22	Kalimantan Selatan	11	Golkar	Demokrat	PKS	PPP	PDIP	PAN	<b>PBR</b>	PKB	Gerindra	Hanura						
23	Kalimantan Timur	12	Golkar	Demokrat	PDIP	PKS	PPP	PAN	Gerindra	<b>Patriot</b>	Hanura	<b>PDS</b>	<b>PBB</b>	<b>PDK</b>				
24	Sulawesi Utara	8	Golkar	PDIP	Demokrat	<b>PDS</b>	PAN	Gerindra	<b>PBN</b>	Hanura								
25	Sulawesi Tengah	13	Golkar	Demokrat	PDIP	PAN	<b>PDS</b>	Hanura	PKS	Gerindra	<b>PKPB</b>	PPP	<b>PBB</b>	<b>Patriot</b>	Gerindra			
26	Sulawesi Selatan	8	Golkar	Demokrat	PAN	PKS	Hanura	PPP	PDIP	<b>PDK</b>								
27	Sulawesi Tenggara	11	Golkar	Demokrat	PAN	PKS	<b>PBKNI</b>	PPP	<b>PBB</b>	PDIP	Hanura	Gerindra	PKB					
28	Gorontalo	8	Golkar	PAN	PPP	Demokrat	Hanura	PKS	PDIP	<b>PBB</b>								
29	Sulawesi Barat	11	Golkar	Demokrat	PAN	PKS	PDIP	Gerindra	PKS	Hanura	<b>PBR</b>	<b>PPD</b>	PPP					
30	Maluku	11	Golkar	PDIP	Demokrat	PKS	Hanura	PAN	PPP	PKB	<b>PBR</b>	<b>PDK</b>	<b>PBB</b>					
31	Maluku Utara	13	Golkar	Demokrat	PKS	<b>PBB</b>	PAN	<b>PDS</b>	Hanura	Gerindra	PPP	<b>PKPB</b>	<b>PBR</b>	<b>PRN</b>				
32	Papua	10	Golkar	Demokrat	PDIP	<b>PDS</b>	<b>Patriot</b>	PAN	Hanura	<b>PK</b>	<b>PBR</b>	PKS						
33	Papua Barat	13	Golkar	PDIP	Demokrat	PAN	<b>PDK</b>	PPP	Hanura	Gerindra	PKS	<b>PPRN</b>	<b>PBN</b>	<b>PNIM</b>	PKB			

SUMBER: PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 51/PUU-X/2012, 2012; 18

Dalam putusannya, MK menilai bahwa pemberlakuan PT 3,5 persen secara nasional yang bergantung pada hasil pemilu DPR bertentangan dengan konstitusi. Sebelumnya, pada uji materi mengenai PT 2,5 persen di Pemilu DPR 2009, MK melalui Putusan No. 3/PUU-VII/2009 menilai bahwa kebijakan PT lebih relevan untuk Pemilu DPR dibandingkan Pemilu DPRD, karena kedudukan DPRD dan DPR yang berbeda dalam sistem ketatanegaraan. Dalam hal ini DPR memiliki peran sebagai penyeimbang kekuasaan presiden (*check and balances*), sedangkan DPRD merupakan bagian cabang kekuasaan pemerintah daerah yang masih dapat dikontrol oleh pemerintah pusat. Selain itu, MK menilai pemberlakuan PT hanya untuk pemilu DPR bukanlah kebijakan yang

diskriminatif tetapi proporsional (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VII/2009 3.17; Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-X/2012, 96).

Lebih jauh, MK berpandangan ketika PT 3,5 persen berlaku untuk pemilu DPRD dengan bergantung pada hasil pemilu DPR, dapat merugikan partai-partai politik yang memperoleh suara signifikan di pemilu DPRD tetapi tidak dapat memperoleh kursi perwakilan di DPR karena partainya tidak melampaui 3,5 persen suara sah nasional. Argumen ini sejalan dengan apa yang disampaikan Perludem dalam permohonannya dengan mencontohkan realitas pada Pemilu 2009, dimana terdapat partai politik yang tidak lolos PT 2,5 persen di DPR tetapi meraih kursi di DPRD Provinsi.

*Pemberlakuan PT secara nasional mempunyai akibat hukum pada hilangnya kursi-kursi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR namun partai politik bersangkutan memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilih di daerah dan menjadikan kursi-kursi tersebut dimiliki partai politik lain, yang sebenarnya tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih namun memiliki kursi di DPR, justru bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas, sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilihan umum itu sendiri yaitu untuk memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah (Putusan Mahkamah Konstitusi 52/PUU-X/2012, 2012, 98-99).*

Pada sisi lain, MK menilai jika PT 3,5 persen diberlakukan secara bertingkat di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, justru membuka peluang tidak adanya satupun partai politik yang melampaui angka 3,5 persen dan berujung pada kekosongan kursi DPRD. Mahkamah mengasumsikan, jika terdapat 30 partai peserta pemilu dan suara terbagi rata pada setiap partai dengan perolehan suara sebesar 3,3 persen, tidak ada satupun partai politik yang berhasil meraih kursi DPRD. Selain itu, Mahkamah juga mengasumsikan jika PT 3,5 persen berlaku di DPRD membuka ruang hanya ada satu partai politik yang menduduki kursi legislatif di daerah karena hanya partai politik tersebut yang mampu meraih jumlah minimal perolehan suara yang ditentukan dalam PT. Oleh karena itu, MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan uji materi dari 17 partai politik peserta pemilu yang tidak lolos PT 2,5 persen

di Pemilu 2009 yang uji materinya bersamaan dengan permohonan Perludem untuk menghapus ketentuan PT 3,5 persen secara nasional di Pemilu 2014.

## **MENGHITUNG ULANG BESARAN PT DI DPR**

Menuju Pemilu 2024 Perludem kembali melakukan uji materi ke MK mengenai ketentuan PT 4 persen yang berlaku untuk pemilu DPR. Sejak diterapkan pertama kali di Pemilu 2009 hingga tahun 2020, terdapat enam kali uji materi terhadap pemberlakuan PT 4 persen di DPR yang keseluruhannya ditolak MK. Alasannya, penentuan PT merupakan *open legal policy* dan PT merupakan bagian dari politik hukum untuk menyederhanakan sistem kepartaian dalam sistem pemerintahan presidensial. Jika sebelumnya mayoritas pemohon berusaha menghapus ketentuan besaran PT di pemilu DPR, permohonan uji materi yang diajukan Perludem bukan bertujuan untuk menghapus besaran PT, melainkan merasionalisasi besaran PT yang terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian dan berdampak pada tingginya suara yang terbuang *wasted vote*.

### **a. Gagalnya PT Menyederhanakan Sistem Kepartaian**

Meningkatnya besaran PT di tiga pemilu terakhir selalu ditujukan untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Faktanya, peningkatan besaran PT tidak berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di DPR. Di Pemilu 2014 misalnya, terdapat 10 partai politik meraih kursi DPR, meningkat dari sembilan partai di Pemilu 2009. Padahal, besaran PT sudah meningkat dari 2,5 di Pemilu 2009 menjadi 3,5 persen di Pemilu 2014.

Selama ini, penyederhanaan partai politik selalu dimaknai dengan berkurangnya jumlah partai politik di DPR. Namun, secara konseptual sistem kepartaian tidak selalu dilihat dari segi jumlah partai yang berhasil meraih kursi DPR. Wolinetz dalam studinya *Party Systems and Party System Types* (2006; Katz & Crotty) menjelaskan terdapat empat klasifikasi dalam menjelaskan sistem kepartaian, yakni berdasarkan jumlah atau numerik, kekuatan dan ukuran relatif, pola pembentukan pemerintahan, serta rentang jarak ideologi.

## Klasifikasi Sistem Kepartaian

BASIS KLASIFIKASI	PENCETUS	TIPE KEPARTAIAAN
Numerik/jumlah partai	Duverger (1954)	Sistem partai tunggal, sistem dua partai, sistem multipartai
Ukuran dan kekuatan relatif	Blondel (1968)	Sistem dua partai, sistem dua setengah partai, sistem multipartai dengan satu partai dominan, sistem multipartai tanpa partai dominan.
Pola format pemerintahan	Dahl (1966) Rokkan (1968)	Kompetitif ketat, kooperatif-kompetitif, penggabungan-kompetitif, penggabungan ketat, 1vs1+1 (Austria, Irlandia), 1vs 3-4 (Norwegia, Swedia, Denmark), Sistem multipartai 1vs1vs1 +2-3
Jumlah dan jarak ideologi partai	Satori (1976)	Atomis, pluralisme terbatas, pluralisme moderat, dua partai, predominan, hegemonik, tunggal.

Dalam perkembangannya, sistem kepartaian dalam klasifikasi jumlah partai peserta pemilu dan parlemen tidak mampu memberikan penjelasan dalam membuat kategori atau tipe sistem kepartaian suatu negara. Sebagai contoh, Inggris adalah negara yang selalu dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem dua partai. Namun jika menggunakan klasifikasi jumlah di setiap pemilu, selalu terdapat lebih dari dua partai di parlemen Inggris sehingga seharusnya Inggris disebut sebagai sistem multipartai. Namun tak seorang pun yang menyebut Inggris sebagai sistem multipartai (Wolinetz 2006, 53) karena meskipun terdapat banyak partai, tetapi hanya terdapat dua partai yang memperoleh kursi mayoritas di parlemen.

Untuk klasifikasi ukuran atau kekuatan relatif dari kursi yang dimiliki oleh partai politik parlemen, jauh lebih relevan dalam mengklasifikasikan sistem kepartaian. Laakso dan Taagepera (1979) memperkenalkan formula hitung *effective number of parliamentary parties* (ENPP) untuk melihat ukuran dan kekuatan partai di parlemen dalam mengkategorisasikan sistem kepartaian. Adapun rumus ENPP Laakso dan Taagepera (1979 dalam Supriyanto dan Mellaz 2011, 28) sebagai berikut:

$$ENPP = 1/(\sum si)^2 = 1/ (S1+ S2+ S3+ S4..... Sn)$$

di mana si jumlah kursi parlemen, dan s1, S2, Sn adalah jumlah kursi partai politik.

Hasil hitung ENPP akan menghasilkan jumlah desimal yang besarnya

lebih kecil dari jumlah partai di parlemen yang merujuk pada kekuatan dan ukuran partai di parlemen. Sebagai ilustrasi dari hasil hitung ENPP Pemilu 2019 Inggris, menghasilkan besaran ENPP 2,4 yang artinya, dari 10 partai yang duduk di parlemen, terdapat dua partai dominan yang membentuk sistem kepartaian yakni: Partai Konservatif sebanyak 365 kursi atau 56 persen dari total kursi parlemen Inggris dan partai Buruh/Labour sebanyak 203 kursi atau 31 persen.

Di Indonesia, pada Pemilu 1999 terdapat 21 partai politik yang berhasil meraih kursi DPR. Namun hasil hitung ENPP di Pemilu DPR 1999 adalah 4,7 yang artinya kurang lebih terdapat empat sampai lima partai mayoritas yang menguasai kursi DPR dan membentuk sistem kepartaian yang diantaranya adalah PDI-P (153 kursi), Partai Golkar (120 kursi), PKB (51 kursi), PPP (58 kursi), dan PAN (34 kursi). Jika merujuk pada klasifikasi sistem multi partai Satori (1976), Pemilu DPR 1999 menghasilkan sistem multipartai sederhana. Sedangkan jika merujuk pada klasifikasi Siaroff (2000), masuk dalam kategori sistem multipartai ekstrim dengan dua partai utama.

#### Klasifikasi Sistem Kepartaian Siaroff

NO.	SYSTEM	ENPP
1	Two-party	1,92
2	Two and a half party	2,56
3	Moderate multiparty with one dominant party	2,95
4	Moderate multiparty with two main parties	3,17
5	Moderate multiparty with balance among main parties	3,69
6	Extreme multiparty with dominant party	3,96
7	Extreme multiparty with two main parties	4,41
8	Extreme multiparty with balance among the parties	5,56

SUMBER: SIAROFF 2000 (WOLINETZ DALAM KATZ & CROTTY 2006, 58)

Menariknya, sejak PT diterapkan di Pemilu 2009, hasil indeks ENPP di DPR selalu di atas enam, artinya masuk dalam sistem multipartai ekstrim dengan kekuatan yang setara antar partai. Di Pemilu 2009 dengan besaran PT 2,5 persen dari total 38 partai peserta pemilu terdapat sembilan partai di DPR dengan indeks ENPP 6,2. Kemudian di Pemilu

2014 dengan besaran PT yang meningkat sebanyak 1 persen, terjadi peningkatan ENPP di DPR dengan besaran 8,2 atau terdapat delapan partai politik yang memiliki kekuatan setara di parlemen. Sedangkan di Pemilu 2019, dengan besaran PT 4 persen dari total 16 partai peserta pemilu, terdapat sembilan partai politik di DPR dengan indeks ENPP 7,5. Artinya, peningkatan besaran PT tidak sejalan dengan tujuannya untuk menyederhanakan sistem kepartaian.

#### Indeks ENPP Indonesia

PEMILU	PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU	AMBANG BATAS PARLEMEN	PARTAI POLITIK DI DPR	INDEKS ENPP
Pemilu 1999	48	0%	21	4,7
Pemilu 2004	24	0%	17	7,1
Pemilu 2009	38	2,5%	9	6,2
Pemilu 2014	12	3,5%	10	8,2
Pemilu 2019	16	4%	9	7,5

#### b. Disproporsionalitas Hasil Pemilu

Alih-alih berusaha menyederhanakan sistem kepartaian, PT justru memperbanyak jumlah suara terbuang. Semakin tinggi besaran PT, semakin tinggi pula suara yang terbuang akibat banyaknya partai politik yang tidak berhasil meraih suara minimum untuk dikonversi menjadi kursi. Sejak pertama kali diterapkan di Pemilu 2009, tercatat sebanyak 18,3 persen atau 19.047.481 suara dari sembilan partai politik yang tidak mencapai PT 2,5 persen terbuang begitu saja. Di Pemilu 2014, jumlah suara terbuang menurun meskipun besaran PT meningkat menjadi 3,5 persen. Hal ini karena jumlah peserta pemilu yang jauh lebih sedikit dibandingkan Pemilu 2009 dengan 38 partai, sedangkan di Pemilu 2014 hanya diikuti 12 partai dengan tiga partai yang tidak lolos PT. Angka ini kembali meningkat di Pemilu 2019 sejalan dengan meningkatnya besaran PT menjadi 4 persen dan bertambahnya partai politik peserta pemilu. Dari 16 partai peserta pemilu, sebanyak tujuh partai politik tidak lolos PT dengan suara terbuang sebanyak 13.595.842 suara.

## Perbandingan Suara Tebuang

PEMILU	JUMLAH PARTAI PESERTA PEMILU	TOTAL SUARA	AMBANG BATAS PARLE-MEN	JUMLAH PARTAI DI DPR	SUARA TERBUANG	
					JUMLAH	%
1999	48	105.553.708	0	23	3.788.070	3,6
2004	24	113.490.795	0	15	7.567.285	6,7
2009	38	104.048.118	2,50%	9	19.047.481	18,3
2014	12	124.885.737	3,50%	10	2.964.975	2,4
2019	16	139.972.260	4%	9	13.595.842	9,7

Terbuangnya banyak suara ini berdampak pada hasil pemilu yang tidak proporsional atau *disproporsionalitas*. Sebagai negara yang menggunakan sistem pemilu proporsional, seharusnya keberimbangan antara perolehan suara dengan kursi yang didapatkan partai dapat terjaga. Lijphart (2003) dalam studinya menjelaskan prinsip dasar yang dituju dari sistem pemilu proporsional adalah: derajat persentase perolehan kursi setimpal dengan perolehan suara dan adanya perlakuan yang setara antara partai besar dan kecil. Namun akibat pemberlakuan PT, terjadi perlakuan yang berbeda antara partai besar dan partai kecil.

Untuk mengukur seberapa proporsional hasil pemilu di Indonesia, terdapat indeks proporsionalitas *loosemore-hanby* (LHI) untuk membandingkan perolehan suara partai dengan kursi yang didapatkan. Indeks LHI akan menghasilkan bilangan desimal dalam tiga tingkatan proporsionalitas:

1. *full proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan adalah 4-8 persen;
2. *semi-proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan di bawah 10 persen;
3. *non-proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan melebihi 15 persen (Kestelmen 1998).

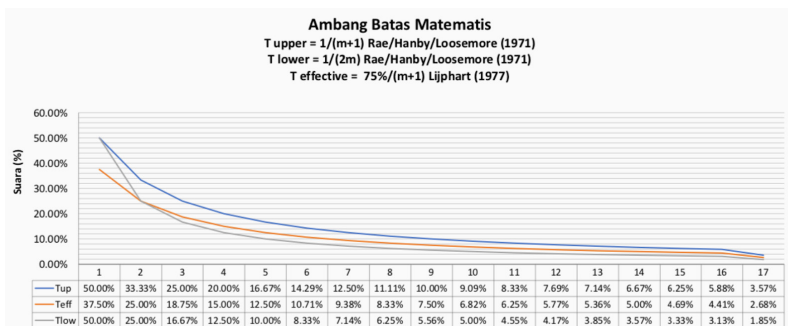
Adapun hasil indeks LHI dari lima pemilu terakhir menunjukkan, disproporsionalitas hasil pemilu terjadi sangat signifikan di Pemilu 2009 yang menerapkan PT 2,5 persen dengan hasil indeks LHI mencapai 44,9 dan di Pemilu 2019 mencapai 20,6 dengan besaran PT 4 persen. Hal ini

tentunya bertentangan dengan prinsip pemilu proporsional dan asas pemilu jujur dan adil yang diatur dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945.

### c. Ambang Batas Efektif

PT memang lazim digunakan dalam sistem pemilu proporsional. Sejak awal, kehadiran PT memang ditujukan untuk menghambat partai politik ekstrem dan kecil masuk ke dalam parlemen. Namun dalam perkembangannya, terdapat rumusan ambang batas efektif/*effective threshold* sebagai formula untuk menentukan besaran PT dengan mengedepankan proporsionalitas hasil pemilu. Besaran alokasi kursi per dapil atau *district magnitude* dan jumlah kursi parlemen merupakan dua variabel dasar yang berpengaruh terhadap besaran ambang batas efektif.

Sebagai arena kontestasi dan besaran alokasi kursi yang diperebutkan, dapil berdampak pada hadirnya ambang batas terselubung. Semakin besar dapil, semakin terbuka pula peluang bagi partai politik untuk mendapatkan kursi. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil dapil, semakin kecil peluang partai politik untuk mendapatkan kursi. Rae, Hanby, dan Loosemore (1971) melihat konsekuensi besaran alokasi kursi di setiap dapil terhadap kehadiran ambang batas atas *upper threshold* dan ambang batas bawah *lower threshold*. Untuk mendapatkan kursi pertama, setiap partai politik harus melampaui ambang batas atas, sedangkan untuk mendapatkan kursi sisa harus melampaui ambang batas bawah. Sebagai contoh, di daerah pemilihan dengan alokasi kursi lima, untuk mendapatkan satu kursi setiap partai politik paling tidak harus mendapatkan 10 persen suara.



Taagepera (1998, 2000) menurut Gallagher (2004) membuat kemajuan sekaligus kontribusi utama dalam merumuskan formula hitung mencari angka ambang batas efektif pada level nasional. Rumus ambang batas efektif ini merupakan kombinasi dari formula ambang batas atas dan ambang batas bawah, yang dirumuskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 T_{\text{eff}} &= 50\%/(m+1)+50\%/2m \\
 &= 50\%.2m+50\%(m+1)/2m(m+1) \\
 &= 50\%(2m+m+1)/2m(m+1) \\
 &= 50\%(3m+1)/2m(m+1) \\
 &= 50\%(3+1/m)/2(m+1) \\
 &= 75\%/(m+1)
 \end{aligned}$$

Di mana M adalah besaran daerah pemilihan.

Pemanfaatan ambang batas efektif menjadi *legal threshold* atau yang diatur dalam undang-undang dilakukan di Parlemen Spanyol. Terdapat 350 kursi parlemen yang tersebar di 52 dapil di Spanyol. Rata-rata besaran dapil di Spanyol adalah 6,7 sehingga jika ingin mengetahui peluang partai politik untuk bisa mendapatkan kursi di dapil, dapat menggunakan ambang batas efektif. Setelah dihitung, ditemukan angka ambang batas efektifnya adalah 9,7 persen. Angka ambang batas ini berlaku hanya di tingkat dapil saja, tidak berlaku di tingkat nasional. Jika hal ini diterapkan secara nasional, maka akan sangat mudah bagi partai politik bisa mendapatkan kursi. Hal ini juga serupa dengan Pemilu Irlandia 2002. Irlandia memiliki 165 kursi dengan rata-rata dapil 4, jika menggunakan rumus ambang batas efektif akan ditemukan angka 15 persen.

Dalam perkembangannya, Taagepera merumuskan ambang batas efektif yang dapat diberlakukan secara nasional. Konsep ini dikembangkan dengan upaya mengedepankan dimensi representasi untuk menjaga proporsionalitas hasil pemilu dan dimensi eksklusi agar partai politik tidak semerta-merta mudah mendapatkan kursi. Adapun rumus hitung ambang batas efektif nasional ini sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 T &= 75\%/((M+1)* \sqrt{E}) \\
 \text{atau} \\
 T &= 75\%/((S/E)+1)* \sqrt{E} \\
 \text{atau} \\
 T &= 75\%/((S+E)/E*\sqrt{E})
 \end{aligned}$$

dimana, M rata-rata besaran daerah pemilihan, S jumlah kursi parlemen, dan E jumlah daerah pemilihan.

Jika ambang batas efektif ini diterapkan di pemilu Indonesia, akan menghasilkan besaran angka 1 persen jumlah minimal perolehan suara nasional yang harus didapatkan partai politik. Sehingga dampaknya jika diimplementasikan pada tiga pemilu terakhir, maka terjadi perubahan atau pergeseran perolehan kursi partai politik di DPR sebagai berikut:

PEMILU	JUMLAH PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU	JUMLAH PARTAI POLITIK LOLOS AMBANG BATAS PARLEMEN EFEKTIF 1 PERSEN	JUMLAH PARTAI POLITIK LOLOS AMBANG BATAS PARLEMEN MENURUT UNDANG-UNDANG	SELISIH
Pemilu 2009	38	15	9	6
Pemilu 2014	12	11	10	1
Pemilu 2019	16	13	9	4

Pada sisi lain, jika ambang batas efektif ini diterapkan berdampak pada semakin rendahnya suara partai politik yang terbuang secara signifikan. Hal ini karena terdapat penambahan jumlah partai politik di parlemen dengan besaran PT 1 persen. Adapun penurunan besaran suara yang terbuang sebagai berikut:

PEMILU	JUMLAH SUARA TERBUANG AMBANG BATAS PARLEMEN EFEKTIF 1 PERSEN	JUMLAH SUARA TERBUANG AMBANG BATAS PARLEMEN MENURUT UNDANG-UNDANG	SELISIH
Pemilu 2009	10.146.823	19.047.481	8.900.658
Pemilu 2014	1.142.067	2.964.975	1.822.908
Pemilu 2019	2.115.159	13.595.842	11.480.683

Meskipun terdapat penambahan jumlah partai politik di parlemen, namun realitanya tidak berdampak signifikan terhadap sistem kepartaian yang semakin ekstrim. Berdasarkan hasil hitung indeks ENPP di Pemilu 2009 misalnya, dengan PT 1 persen menghasilkan ENPP 6,8 atau hanya bertambah 0,5 dari ENPP 6,2 yang dihasilkan dari PT 2,5 persen. Begitu juga di Pemilu 2014 dengan ENPP 8,2 atau sama dengan ENPP yang

dihasilkan PT 3,5 persen, karena sekalipun PT berubah menjadi 1 persen, tidak terjadi penambahan jumlah kursi di DPR. Untuk itu Perludem mengusulkan dalam penentuan PT menggunakan ambang batas efektif.

PEMILU	PARTAI POLITIK PE-SERTA PEMILU	AMBANG BATAS PARLE-MEN DI UU PEMILU	PARTAI POLITIK DI DPR	ENPP	AMBANG BATAS PAR-LEMEN EFEKTIF	PARTAI POLITIK DI DPR	ENPP
2009	38	2,50 %	9	6,2	1 %	14	6,8
2014	12	3,50 %	10	8,2	1 %	10	8,2
2019	16	4 %	9	7,5	1 %	11	7,7

### **MAHKAMAH KONSTITUSI MEMINTA PENGHITUNGAN ULANG PT DI PEMILU 2029**

Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mengabulkan sebagian permohonan Perludem dengan meminta pembentuk undang-undang untuk menghitung ulang besaran PT di Pemilu 2029, dengan kata lain MK menghapus PT 4 persen. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah tidak menemukan rasionalitas, metode, dan argumen yang memadai dari pembentuk undang-undang dalam menentukan besaran PT 4 persen. Dampaknya, banyak suara terbuang yang bertentangan dengan sistem pemilu proporsional yang seharusnya mengedepankan keberimbangan dan meminimalisir suara yang terbuang, seperti yang didalilkan oleh Perludem. Selain itu, hal ini berdampak pada hangus atau tidak dihitungnya suara yang menciderasi hak konstitusional pemilih.

*“Padahal prinsip demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, namun kebijakan ambang batas parlemen telah ternyata mereduksi hak rakyat sebagai pemilih. Hak rakyat untuk dipilih juga direduksi ketika mendapatkan suara lebih banyak namun tidak menjadi anggota DPR karena partainya tidak mencapai ambang batas parlemen,”* (Putusan MK No 116/PUU-XXI/2023).

Namun demikian, Mahkamah menolak permohonan Perludem untuk

memasukan metode ambang batas efektif sebagai dasar penghitungan besaran PT. Mahkamah menilai PT merupakan kebijakan hukum terbuka tetapi harus berdasarkan metode dan argumentasi yang memadai. Untuk itu dalam putusannya, MK meminta pembentuk undang-undang memperhatikan lima hal dalam menentukan besaran PT untuk Pemilu 2029, diantaranya sebagai berikut:

1. Didesain untuk digunakan secara berkelanjutan;
2. Perubahan norma ambang batas parlemen termasuk besaran angka atau persentase ambang batas parlemen dimaksud tetap dalam bingkai menjaga proporsionalitas sistem pemilu proporsional terutama untuk mencegah besarnya jumlah suara yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi DPR;
3. Perubahan harus ditempatkan dalam rangka mewujudkan penyederhanaan partai politik;
4. Perubahan telah selesai sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan Pemilu 2029;
5. Perubahan melibatkan semua kalangan yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna termasuk melibatkan partai politik peserta pemilu yang tidak memiliki perwakilan di DPR (Putusan MK No 116/PUU-XXI/2023).

# Kontroversi Ambang Batas Pencalonan Presiden: Bermasalah Sejak dalam Pikiran

Fadli Ramadhani

**U**ji materi tentang syarat jumlah minimal kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk pencalonan presiden adalah ketentuan yang paling “laku” dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK). Bahkan, ketentuan ambang batas pencalonan presiden ini sudah dipersoalkan sedari awal lahir, yang untuk pertama kali muncul di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan ambang batas pencalonan presiden dengan mensyaratkan jumlah minimal kursi DPR atau besaran minimal perolehan suara pemilu legislatif secara nasional untuk partai politik bisa mengusulkan pasangan calon presiden telah mempersempit ruang bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden, sebagaimana dijamin oleh Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945.

Dalam konsekuensi yang lebih luas, ambang batas pencalonan presiden telah menghadirkan praktik transaksional jangka pendek antarpartai politik untuk kepentingan dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pemberlakuan ketentuan ambang batas pencalonan presiden semakin mendapatkan alasan pembenar karena pemilihan presiden dilaksanakan setelah pemilu legislatif selesai dilaksanakan. Sehingga menjadikan perolehan kursi DPR atau perolehan suara pemilu DPR semakin mendapatkan legitimasinya.

Dalam konteks sejarah politik hukum, ketentuan ambang batas

pencalonan presiden ini pada awalnya lahir dari perseteruan kelompok politik pendukung Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada Pemilu 2004. Megawati sebagai presiden *incumbent* saat itu bersitegang dengan SBY yang saat itu menjadi Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan pada pemerintahan Presiden Megawati. Kelompok pendukung Megawati kecewa kepada SBY karena dianggap “tiba-tiba” hendak maju menjadi calon presiden. Keinginan SBY ini tentu berkonsekuensi kepada pertarungan politik antara Megawati sebagai presiden *incumbent* dengan SBY sebagai menteri dalam pemerintahan Megawati.

Kelompok pendukung Megawati di DPR kemudian menggagas ambang batas pencalonan presiden untuk membatasi ruang gerak SBY agar tidak mudah dicalonkan sebagai presiden. Asumsinya, dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan presiden, SBY yang baru saja mendirikan Partai Demokrat diyakini tidak akan leluasa dalam membangun kekuatan pencalonan presiden karena kursi partainya masih akan sedikit sebagai peserta pemilu baru.

Setelah terjadi tarik-menarik, pada akhirnya ketentuan ambang batas pencalonan presiden tetap diberlakukan. Namun demikian, terjadi kompromi di DPR dengan memasukkan ketentuan peralihan. Ambang batas pencalonan presiden dirumuskan minimal sebesar 15 persen kursi di DPR atau 20 persen suara sah nasional dalam Pemilu DPR. Artinya, pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mendapatkan 15 persen kursi DPR atau memperoleh 20 persen suara sah secara nasional di dalam Pemilu DPR. Jika ketentuan ini tidak dipenuhi oleh satu partai politik, partai politik mesti bergabung dengan partai politik lainnya.

Namun, karena Pemilu 2004 adalah pemilihan presiden langsung pertama kali, dibuat ketentuan peralihan di dalam Pasal 101 UU 23/2003. Di dalam ketentuan peralihan disebutkan: *“Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilu anggota DPR tahun 2004 dapat mengusulkan pasangan calon”*.

Atas dasar ketentuan peralihan inilah, Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), serta Partai Bintang Reformasi

(PBR) mengusulkan pasangan SBY-Jusuf Kalla. Gabungan tiga partai politik ini memanfaatkan ketentuan peralihan di dalam Pasal 101 UU 23/2003 karena perolehan kursi Partai Demokrat, PKPI, dan PBR tidak sampai 15 persen kursi di DPR. Pada akhirnya, setelah menjalani kontestasi pemilihan presiden dua putaran, SBY-JK terpilih menjadi presiden dan wakil presiden hasil pemilihan langsung untuk pertama kali.

Berlanjut ke Pemilu 2009, ketentuan ambang pencalonan presiden kembali memengaruhi konstelasi syarat pencalonan presiden. Popularitas dan elektabilitas SBY yang sangat tinggi sebagai presiden *incumbent* kala itu disiasati oleh kelompok partai politik yang menantang SBY dengan cara menaikkan besaran ambang batas pencalonan presiden. Melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, besaran angka ambang batas pencalonan presiden dinaikkan menjadi minimal 20 persen kursi atau 25 persen suara sah pada pemilu legislatif nasional.

Dengan adanya ketentuan ini, besaran ambang batas pencalonan presiden di dalam UU 23/2003 yakni sebesar 15 persen kursi DPR atau 20 persen suara sah pemilu legislatif nasional sama sekali belum pernah diterapkan. Motif menaikkan ambang batas pencalonan presiden di dalam UU 42/2008 hampir sama dengan awal kemunculannya pada tahun 2003. Ada keinginan dari kelompok di luar Presiden SBY kala itu untuk menghambat dukungan partai politik yang akan mendukung pencalonan Presiden SBY di putaran kedua.

Dengan menaikkan ambang batas pencalonan presiden, partai politik di luar pendukung Presiden SBY berharap akan ada hambatan bagi SBY untuk maju pada periode kedua. Asumsinya, Partai Demokrat sebagai partai pendukung utama SBY masih tergolong partai baru dan perolehan suara dan kursinya diperkirakan akan jauh dari syarat ambang batas pencalonan presiden yang 20 persen minimal kursi atau 25 persen suara sah pemilu legislatif nasional.

Namun, hasil dari pemilu legislatif Pemilu 2009 cukup mengejutkan. Partai Demokrat yang sangat identik dengan Presiden SBY menjadi partai pemenang pemilu. Raihan kursinya juga naik signifikan. Kursi Partai Demokrat naik dari 56 kursi DPR pada Pemilu 2004 menjadi 150 kursi pada Pemilu 2009. Hasil Pemilu Presiden tahun 2009 pada akhirnya menghasilkan SBY yang berpasangan dengan Boediono sebagai

pemenang dalam satu putaran pemilihan.

Dalam konteks politik hukum, untuk membangun suatu kerangka hukum pemilu, syarat ambang batas pencalonan presiden jelas menjauh dari konsepsi politik hukum yang ideal. Politik hukum menurut Mahfud MD, adalah legal policy atau garis resmi tentang hukum yang diberlakukan dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud MD, 2017). Dalam konteks ketentuan ambang batas pencalonan presiden, rujukan utama dari para pembentuk undang-undang harusnya adalah tujuan membentuk negara demokrasi konstitusional. Salah satu indikator utama negara demokrasi konstitusional dapat diwujudkan adalah kerangka hukum pemilu yang diatur di level UU mesti sejalan dengan ketentuan yang ada di dalam UUD NRI 1945. Ketentuan ambang batas pencalonan presiden, yang berdampak kepada kesempatan yang tidak lagi sama kepada seluruh partai politik untuk bisa mengusulkan pasangan calon presiden dapat dipandang sesuatu yang tidak tepat, jika ditinjau dari tujuan suatu politik hukum dalam penyusunan regulasi pemilu.

Hal ini dapat dilihat dari motif awal munculnya ketentuan ambang batas pencalonan presiden. Menurut Bernard L. Tanya, politik hukum adalah bintang pemandu bagi pembentuk undang-undang agar hukum yang dihasilkan tidak salah arah, sesuai dengan kepentingan bersama dan tujuan bernegara (Bernard L. Tanya, 2011). Namun jika ketentuan ambang batas pencalonan presiden dihasilkan dari kepentingan untuk mempengaruhi konstelasi pencalonan presiden agar ada figur yang akan menjadi kontestan tidak terlalu mudah untuk bisa mendaftar, ini jelas sesuatu yang tidak tepat.

Oleh sebab itu, ketentuan ambang batas pencalonan presiden dari awal telah secara nyata bertujuan untuk mempengaruhi konstelasi pemilihan presiden. Artinya, ada motif politis yang tidak bertujuan untuk kepentingan bersama, memperkuat kerangka hukum pemilu, bahkan telah berakibat munculnya praktik transaksional jangka pendek dalam pencalonan presiden.

## **DEBAT AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

Diskursus soal ketentuan ambang pencalonan presiden kembali

berlanjut menjelang Pemilu 2014. Tetapi, diskursus soal ambang batas pencalonan presiden ini perdebatannya beralih secara serius dan mendalam ke MK melalui mekanisme uji materiil. Bahkan, materi perdebatan tidak lagi hanya menyoal soal ambang batas pencalonan presiden, tetapi juga masuk ke dalam format keserentakkan pemilu.

Argumentasi yang disampaikan oleh pemohon di dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013 merujuk kepada perdebatan para pengubah UUD NRI 1945, khususnya ketika membahas ketentuan di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945. Di dalam permohonannya disebutkan bahwa tidak pernah ada kesimpulan yang menegaskan rumusan alternatif mana yang akan digunakan untuk merumuskan waktu penyelenggaraan pemilu.

Pemohon merujuk risalah rapat Komisi A pada 4-18 November di Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 dengan mengutip anggota MPR dari F-KKI, Tjetje Hidayat Patmadinata, yang bertanya kepada Ketua Rapat Slamet Effendi Yusuf, kenapa pemilihan presiden disebutkan bersamaan dengan pemilihan legislatif DPR, DPD, dan DPRD. Jawaban yang disampaikan oleh Slamet Effendi Yusuf saat itu adalah: *“...Terima kasih Pak Tjetje. Saya enggak tahu siapa yang harus menjelaskan tapi saya mencoba menjelaskan, karena saya ikut dalam proses perumusannya. Jadi memang begini, memang pada konsep ini, secara keseluruhan itu, presiden nanti dalam pemilihan disebut langsung itu diadakan di dalam pemilihan umum yang diselenggarakan bareng-bareng ketika memilih DPR, DPD, DPRD, kemudian juga paket Presiden dan Wakil Presiden sehingga nanti digambarkan ada lima kotak. Jadi kotak untuk DPR RO, kotak untuk DPD, kotak untuk DPRD Provinsi, kotak untuk DPRD kota atau kabupaten, dan kotak untuk Presiden dan Wakil Presiden itu. Jadi gambarannya memang itu dan memang konsep ini menyebut pemilihan presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum”*

Argumentasi yang disampaikan oleh para pengubah UUD NRI 1945 pada tahun 2001 ini yang kemudian menjadi basis argumentasi dari Effendi Ghazali, pemohon *principal* dalam perkara No 14/PUU-XI/2013, untuk meminta kepada MK bahwa jadwal pemilu di Indonesia yang konstitusional itu adalah menyerentakkan pemilu presiden dengan jadwal pemilu legislatif.

Dalam permohonannya, Effendi Ghazali menegaskan bahwa pemisahan jadwal pemilu presiden dengan pemilu legislatif bukanlah sesuatu yang dapat dibenarkan. Apalagi, pemisahan jadwal pemilu ini

menimbulkan dampak ikutan, yakni lahirnya ketentuan ambang batas pencalonan presiden yang membuat terbatasnya kesempatan partai politik peserta pemilu untuk bisa mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Selain itu, ketentuan ambang batas pencalonan presiden juga memberikan implikasi yang sangat serius terhadap perilaku partai politik dalam menjaring dan mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Artinya, di dalam permohonan No. 14/PUU-XI/2013, upaya untuk mengembalikan jadwal keserentakkan pemilu antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan pemilu legislatif DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, adalah upaya yang bersamaan dan sejalan dengan upaya menghapus ketentuan ambang batas pencalonan presiden. Sebab jika penyelenggaraan pemilu presiden dengan pemilu legislatif sudah dilaksanakan secara serentak, ketentuan ambang batas pencalonan presiden sudah kehilangan basis rasionalitasnya. Sebab ketika pemilu presiden dan pemilu legislatif sudah dilaksanakan secara serentak, tidak ada lagi hasil pemilu DPR yang sudah bisa menjadi basis penghitungan persentase jumlah minimal kursi untuk bisa dijadikan syarat pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Oleh sebab itulah, di dalam permohonannya, Effendi Gazali sekaligus juga menguji ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan ketentuan yang memerintahkan penyelenggaraan pemilu presiden dilaksanakan setelah pemilu legislatif. Dalam Pasal 9 dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 yang mengatur ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan waktu penyelenggaraan pemilu presiden yang dikatakan dilaksanakan tiga bulan setelah pengumuman hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Di dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 disebutkan *“Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden.”*

Sedangkan ketentuan dalam Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 menyebutkan *“pemungutan suara pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pemungutan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.”*

Di dalam pertimbangan hukum terkait dengan jadwal penyelenggaraan pemilu, MK pada akhirnya meyakini bahwa penyelenggaraan pemilu yang konstitusional adalah penyelenggaraan pemilu yang menyerentakkan pemilu presiden yang dilaksanakan bersamaan dengan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan berdasarkan tiga pertimbangan utama. Hal ini dapat dilihat di dalam paragraf [3.17] Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013:

“Menimbang bahwa menurut Mahkamah, untuk menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan pemilu anggota lembaga perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, original intent dari pembentuk UUD 1945, efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas...”

Di dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, MK juga menjelaskan tentang kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh presiden. Lebih lanjut, MK juga mengatakan bahwa presiden di dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Maka, dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden.

Kondisi ini juga yang membawa pada keadaan bahwa figur presiden yang dibutuhkan di dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah sosok yang bisa mengelola relasi dengan partai politik di DPR karena membutuhkan dukungan politik untuk kebijakan-kebijakan presiden. Namun disaat yang bersamaan, presiden penting menjaga aspirasi dan suara masyarakat karena pilihan mayoritas masyarakatlah yang akan menentukan seseorang dapat menjadi presiden atau tidak. Hal ini juga

menjadi pandangan MK di dalam pertimbangan hukum pada Putusan MK. No. 14/PUU-XI/2013 paragraf [3.17] halaman 80:

“...Dari ketentuan UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektifitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang presiden.”

Disamping itu, MK juga menyampaikan bahwa, praktik pemisahan penyelenggaraan pemilu presiden setelah pemilu legislatif telah membuat praktik transaksional yang negatif di dalam demokrasi Indonesia. Di dalam pertimbangan hukumnya pada paragraf 3.17 halaman 81, MK mengatakan:

“Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah pemilu anggota lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (bargaining) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh sebab itu, presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (bargaining) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal

demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.”

Dalam pertimbangan ini, terlihat bahwa MK mengaitkan tafsir jadwal penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu DPR dengan ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang sistem pencalonan presiden. Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 lengkapnya berbunyi: *“Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”*

Sebetulnya dari pertimbangan ini pula, Mahkamah secara sadar ingin mengatakan bahwa diperlukan suatu format koalisi atau gabungan partai politik yang dibangun secara alamiah, tidak dengan cara “dipaksa” dengan prasyarat adanya jumlah minimal kursi lembaga DPR. Pada bagian berikutnya di dalam Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, Mahkamah mengutip pendapat Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draf perubahan UUD 1945.

Anggota MPR yang membahas terkait dengan format keserentakkan pemilu telah sampai pada satu kesepakatan, *“yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi diletakkan dalam satu rezim pemilu.”*. Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu *“..kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, dan kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.”* (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang original intent dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan pilpres, bahwa pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan pemilu anggota lembaga perwakilan.”

Berdasarkan pertimbangan ini, MK dalam Perkara No. 14/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa penyelenggaraan pemilu yang konstitusional adalah penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan secara serentak dengan pemilu lembaga perwakilan. Namun, karena putusan ini baru dibacakan oleh Mahkamah pada 26 Maret 2014 atau kurang dari satu bulan menjelang hari pemungutan suara pemilu legislatif Pemilu 2014, MK mengeluarkan kondisi konstitusional yang memerintahkan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan secara serentak dengan pemilu lembaga perwakilan akan mulai dilaksanakan untuk Pemilu 2019. Pertimbangan MK murni kompleksitas teknis pelaksanaan Pemilu 2014 yang berpotensi akan terganggu, mengingat putusan pemilu serentak ini dibacakan kurang dari 30 hari menjelang pemungutan suara pemilu legislatif tahun 2014.

Terkait masalah konstitusionalitas ambang batas pencalonan presiden yang juga dipersoalkan di dalam Putusan 14/PUU-XI/2013 ini, pertimbangan MK seperti tidak tuntas. Di dalam pertimbangannya, MK tidak secara tegas menjelaskan bagaimana sikap MK terhadap ketentuan ambang batas pencalonan presiden ketika MK sudah memerintahkan bahwa format jadwal pemilu yang konstitusional adalah dengan menyerentakkan pemilu presiden dengan pemilu lembaga perwakilan.

Meskipun sudah menjelaskan konsekuensi negatif ketika pemilu presiden dan pemilu lembaga perwakilan dipisah pelaksanaannya, MK tidak tegas mengatakan bahwa ambang batas pencalonan presiden juga merupakan ketentuan yang inkonstitusional. Padahal di dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 ini, MK menafsirkan dampak pemisahan pemilu presiden dengan adanya praktik perkongsian jangka pendek dan transaksional antara partai politik hanya untuk kebutuhan pencalonan presiden saja. Di dalam pertimbangannya, MK juga menafsirkan kondisi tersebut dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 yang notabene adalah ketentuan pencalonan presiden dan wakil presiden.

Di dalam pertimbangan hukumnya terkait ketentuan ambang batas pencalonan presiden 20 persen kursi atau 25 persen suara sah pemilu nasional, MK mengatakan bahwa *“Adapun mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 9 UU 42/2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak akan ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan*

*kewenangan membentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945”.*

Dari pertimbangan ini, MK seolah separuh hati dalam mempertimbangkan ketentuan ambang batas pencalonan presiden. Padahal, jika membaca secara sistematis alur berpikir MK dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013, ketentuan ambang batas pencalonan presiden mestinya menjadi ketentuan yang juga sekaligus dinyatakan inkonstitusional. Sebab pesan MK yang menyatakan bahwa ketentuan ambang batas pencalonan presiden menjadi kewenangan pembentuk undang-undang merupakan sesuatu yang sudah dijalankan oleh pembentuk undang-undang dengan mengatur ketentuan ambang batas pencalonan presiden dalam UU No. 42/2008. Namun ketika MK meminta pembentuk undang-undang merujuk ketentuan ambang batas pencalonan presiden kepada ketentuan di dalam UUD NRI 1945 merupakan pilihan pertimbangan yang tidak tepat. Sebab kewenangan menilai apakah sebuah produk UU sudah merujuk pada ketentuan UUD NRI 1945 atau belum menjadi kewenangan MK untuk memutusnya.

### **AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM UU PEMILU**

Keengganan MK menghapus secara tegas ketentuan ambang batas pencalonan presiden melalui Putusan 14/PUU-XI/2013 berdampak serius. Pertimbangan MK yang menyebutkan bahwa ketentuan syarat minimal kursi DPR dan syarat minimal suara untuk hasil pemilu nasional untuk mengajukan pasangan calon presiden membuat pembentuk undang-undang merasa di atas angin.

Akibatnya, pada pembahasan kerangka hukum pemilu untuk pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019, isu ambang batas pencalonan presiden menjadi salah satu isu yang diperdebatkan panjang. Bahkan, perdebatan soal ketentuan ambang batas pencalonan presiden tidak hanya soal apakah ketentuan ambang batas pencalonan presiden masih relevan atau tidak dalam konsepsi pemilu serentak. Tetapi, perdebatan ambang batas pencalonan presiden juga masuk kepada berapa besaran angka ambang batas pencalonan presiden yang perlu diatur di dalam ketentuan UU Pemilu serentak. Perdebatan lain yang juga meruncing pada saat pembahasan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah angka minimal kursi DPR atau minimal perolehan kursi DPR akan diambil dari mana.

Pertanyaan angka besaran ambang batas pencalonan presiden diambil dari mana sangat relevan. Sebab dengan pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu lembaga perwakilan yang dilaksanakan secara serentak, sudah tidak ada lagi hasil pemilu legislatif yang lebih dahulu didapatkan sebelum pelaksanaan pemilu presiden. Untuk pemilu presiden sebelumnya, mulai Pemilu 2004, 2009, dan 2014, ketentuan ambang batas pencalonan presiden diambil dari hasil pemilu legislatif pada tahun yang sama, karena memang pemilu presiden dilaksanakan setelah hasil pemilu legislatif ditetapkan oleh KPU.

Namun, untuk Pemilu 2019, ketentuan ambang batas pencalonan presiden sudah kehilangan rasionalitasnya. Apalagi ditengah pertanyaan penting ambang batas pencalonan presiden akan diambil dari mana karena pemilu dilaksanakan secara serentak. Kala itu, pembentuk undang-undang berkeyakinan bahwa ambang batas pencalonan presiden akan diambil dari hasil pemilu legislatif sebelumnya. Artinya untuk Pemilu 2019, ambang batas pencalonan presiden akan diambil dari hasil Pemilu 2014. Pilihan pengaturan ini tentu mendapatkan penolakan yang luas. Sebab secara faktual, hasil Pemilu 2014 sudah digunakan untuk pencalonan presiden pada tahun 2014. Selain itu, secara sosiologis, politis, dan berbagai situasi konfigurasi politik sudah berubah antara tahun 2014 dengan tahun 2019. Sehingga, pengaturan ambang batas pencalonan presiden yang diambil dari ketentuan pemilu sebelumnya adalah ketentuan yang sangat tidak rasional dan bertentangan dengan UUD NRI 1945, khususnya Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945.

Hanya saja, untuk konteks pengaturan ambang batas pencalonan presiden di dalam UU No. 7 Tahun 2017, pengaruh keinginan Presiden Jokowi agar ketentuan ambang batas pencalonan presiden sebesar 20 persen kursi DPR dan 25 persen suara sah nasional pemilu lembaga perwakilan dapat dinilai sebagai faktor paling determinan. Hal ini dapat dilihat dari proses pembahasan UU No. 7 Tahun 2017 di antara perwakilan presiden dan Panitia Khusus UU Pemilu. Perdebatan tajam selalu terjadi ketika membahas ketentuan ambang batas pencalonan presiden. Namun, wakil pemerintah yang pada saat itu hampir selalu diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjoko Kumolo menolak untuk menghapus ambang batas pencalonan presiden.

Bahkan, pada saat pembahasan UU No. 7 Tahun 2017, muncul semacam *anekdot* di kalangan masyarakat sipil ataupun media yang

memantau rapat-rapat panitia khusus UU Pemilu. Apapun materi di yang akan diatur di dalam UU Pemilu dapat didiskusikan oleh DPR dan perwakilan presiden, namun tidak untuk ketentuan ambang batas pencalonan presiden. Ketentuan ambang batas pencalonan presiden adalah ketentuan yang mesti ada. Paling tidak itulah posisi tegas perwakilan presiden dalam setiap pembahasan UU Pemilu. Oleh sebab itu, ketegangan di dalam pembahasan UU No. 7 Tahun 2017 selalu terjadi. Salah satu materi yang menimbulkan perdebatan tajam adalah terkait ketentuan ambang batas pencalonan presiden.

Posisi presiden di dalam pembahasan UU No. 7 Tahun 2017 tidak ada negosiasi. Ambang batas pencalonan presiden mesti ada. Sementara suara partai politik di DPR terbelah. Berikut konfigurasi suara partai politik di DPR terkait dengan ketentuan ambang batas pencalonan presiden.

#### Sikap Partai Politik di DPR Terhadap Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden Pada Pembahasan UU No. 7 Tahun 2017

NO	PARTAI POLITIK	SIKAP TERHADAP KETENTUAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN
1.	PDIP	Setuju
2.	Golkar	Setuju
3.	Gerindra	Menolak
4.	PKB	Setuju
5.	PKS	Menolak
6.	Demokrat	Menolak
7.	PAN	Menolak
8.	PPP	Setuju
9.	Hanura	Setuju

Konfigurasi sikap seperti ini kemudian memaksa pengambilan keputusan terkait lima isu krusial UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dilakukan secara voting. Lima Isu krusial tersebut semuanya berkaitan dengan sistem pemilu, yaitu besaran daerah pemilihan, ambang batas parlemen, ambang batas pencalonan presiden, sistem pemilu proporsional terbuka, dan metode konversi suara menjadi kursi.

Voting dilakukan pada 21 Juli 2017 dini hari. Sempat terjadi tarik menarik pengambilan keputusan, namun pada akhirnya empat partai politik yang tidak setuju adanya ambang batas pencalonan presiden menyatakan walkout dan tidak ikut di dalam pengambilan keputusan.

Jadilah kemudian ketentuan ambang batas pencalonan presiden di UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur di dalam Pasal 222 yang berbunyi:

“Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya”

Ketentuan ini mengundang reaksi yang luar biasa dari banyak pemikir dan pegiat kepemiluan. Salah satu bentuk dari reaksi itu adalah mengajukan permohonan pengujian Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 ke MK. Jika melacak perkara pengujiannya, sebelum pelaksanaan Pemilu 2019 terdapat 12 kali permohonan ke MK untuk membatalkan ketentuan ambang batas pencalonan presiden ini. Untuk lebih jelas, 12 permohonan yang diajukan sebelum pelaksanaan pemilu tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Permohonan Uji Materi Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Sebelum Pelaksanaan Pemilihan Umum 2019**

<b>NO.</b>	<b>NOMOR PUTUSAN</b>	<b>BATU UJI UUD 1945</b>
1.	44/PUU-XV/2017	Pasal 4; Pasal 6A ayat (2); Pasal 6A ayat (5); dan Pasal 28D ayat (1).
2.	53/PUU-XV/2017	Pasal 6A; Pasal 22E ayat (2); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28 ayat (1); Pasal 28C ayat (2); Pasal 28D ayat (1); Pasal 28D ayat (3); dan Pasal 28I ayat (2).

NO.	NOMOR PUTUSAN	BATU UJI UUD 1945
3.	59/PUU-XV/2017	Pasal 1 ayat (2); Pasal 6A ayat (1); Pasal 6A ayat (2); Pasal 22E ayat (1); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28D ayat (1); dan Pasal 28F.
4.	70/PUU-XV/2017	Pasal 6A ayat (1); dan Pasal 22E.
5.	71/PUU-XV/2017	Pasal 6A ayat (2); Pasal 22E ayat (1); Pasal 22E ayat (2); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28D ayat (1); dan Pasal 28D ayat (3).
6.	72/PUU-XV/2017	Pasal 6A ayat (2); dan Pasal 22E ayat (1).
7.	e49/PUU-XVI/2018	Pasal 6 ayat (1); Pasal 6 ayat (2); Pasal 6A ayat (1); Pasal 6A ayat (2); Pasal 6A ayat (3); Pasal 6A ayat (4); Pasal 6A ayat (5); Pasal 22E ayat (1); Pasal 22E ayat (2); Pasal 22E ayat (6); dan Pasal 28D ayat (1).
8.	50/PUU-XVI/2018	Preambule Pembukaan; Pasal 1 ayat (2); Pasal 1 ayat (3); Pasal 6A ayat (2); Pasal 22E ayat (1); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28 ayat (1); Pasal 28C ayat (2); Pasal 28D ayat (1); Pasal 28D ayat (3); dan Pasal 28I ayat (2).

NO.	NOMOR PUTUSAN	BATU UJI UUD 1945
9.	54/PUU-XVI/2018	Pancasila sebagai bagian tidak terpisahkan dengan Pembukaan UUD 1945
10.	58/PUU-XVI/2018	Pasal 1 ayat (3); Pasal 6 ayat (2); Pasal 6A ayat (2); Pasal 6A ayat (5); Pasal 22E ayat (2); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28D ayat (1); Pasal 28D ayat (3); dan Pasal 28J ayat (2).
11.	61/PUU-XVI/2018	Pasal 1; dan Pasal 6A.
12.	92/PUU-XVI/2018	tidak menjelaskan pertentangan dengan UUD 1945

Dari 12 permohonan tersebut, dua perkara di antaranya dimohonkan oleh Perludem, yakni Putusan Nomor 71/PUU-XV/2017 dan Putusan Nomor 49/PUU-XVI/2018. Dalam kedua putusan di dalam perkara ini ditolak oleh mayoritas hakim konstitusi. Alasan penolakan mayoritas hakim konstitusi adalah:

“Pertimbangan hukum mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden (yang diatur dalam Pasal 9 UU 42/2008) sebagai kebijakan pembentuk undang-undang (legal policy) sama sekali tidak dikaitkan dengan keberadaan norma undang-undang yang mengatur tentang dipisahkannya penyelenggaraan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden dengan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD”.

Terhadap pertimbangan hukum ini, sebetulnya jika dibandingkan dengan apa yang dijelaskan oleh MK dalam Putusan 14/PUU-XI/2013 dalam menafsirkan penguatan sistem presidensial dan dikaitkan dengan jadwal pelaksanaan pemilu, MK merujuk kepada Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal Halaman 81 Putusan MK

No. 14/PUU-XI/2013:

“...Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (bargaining) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.”

Dengan pertimbangan ini, tidak tepat sebetulnya jika dalam putusan yang mengadili konstusionalitas ambang batas pencalonan presiden dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017, MK menyatakan argumentasi dalam memutus penyelenggaraan pemilu serentak tidak merujuk pada ketentuan yang mengatur tentang syarat pencalonan presiden. Buktinya dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013, MK secara terang benderang menyebut untuk menghindari terjadinya praktik perkongsian jangka pendek antara partai politik, perlu menata ulang jadwal penyelenggaraan pilpres yang kemudian mengaitkannya dengan ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang berhak mengajukan pasangan calon presiden.

Apalagi di dalam putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, MK juga berbicara tentang upaya dan keinginan sistem pemilu yang mampu menciptakan koalisi atau gabungan partai yang alamiah. Sesuatu yang tidak akan mungkin terwujud dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan presiden.

## **PENUTUP**

Putusan MK tentang ketentuan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 terkait ambang batas pencalonan presiden praktis tidak pernah bulat. Hakim Konstitusi Suhartoyo yang pada 2024 ini menjadi Ketua MK, dan Hakim Konstitusi Saldi Isra yang saat ini menjadi Wakil Ketua MK, hampir selalu punya pendapat berbeda terkait dengan ketentuan ambang

batas pencalonan presiden. Keduanya pada intinya mengatakan bahwa ketentuan ambang batas pencalonan presiden adalah ketentuan yang inkonstitusional. Oleh sebab itu, ketentuan tersebut mesti dibatalkan. Namun, mayoritas hakim konstitusi masih memandang bahwa ketentuan ambang batas pencalonan presiden sebagai kewenangan pembentuk undang-undang dan bukan isu konstitusional yang mesti dibatalkan oleh MK.

Bagi Perludem, sudah lebih dari cukup sebetulnya menunjukkan bahwa argumentasi ambang batas pencalonan presiden adalah isu konstitusional yang mestinya dibatalkan oleh MK. Bahkan pada bagian tertentu, cara MK “menghindari” untuk tidak membatalkan ketentuan ambang batas pencalonan presiden sudah membuat MK terjebak pada inkonsistensi yang begitu terang benderang. Beberapa diantaranya telah diuraikan di dalam tulisan ini.

Oleh sebab itu, ketentuan ambang batas pencalonan presiden agaknya hanya akan dapat diubah jika konfigurasi pembentuk undang-undang, terutama partai politik di DPR menghendaknya. Jika pandangan mayoritas partai politik di DPR telah berubah terkait dengan ambang batas pencalonan presiden, peluang ketentuan ini dihapus atau paling tidak diturunkan persentasenya akan terbuka lebar.

Peluang kedua adalah bergantinya konfigurasi hakim di Mahkamah Konstitusi. Tidak tertutup kemungkinan ketentuan ambang batas pencalonan presiden akan diuji kembali ke MK. Namun dengan komposisi hakim konstitusi yang ada saat ini, sepertinya sulit untuk berharap ketentuan ambang batas pencalonan presiden akan dihapuskan. Namun, tesis ini tentu saja bisa dikesampingkan manakala pandangan dan sikap hakim konstitusi sudah bergeser. Bisa saja komposisi hakim konstitusi masih sama, namun pandangannya terhadap ketentuan ambang batas pencalonan presiden telah berubah. Variabel perubahan pandangan ini bisa saja terjadi atas dasar pengalaman penyelenggaraan Pilpres 2019 dan Pilpres 2024.

# Buka-Tutup Sistem Pemilu Menuju Pemilu 2024

**Khoirunnisa Nur Agustyati**

**P**ilihan atas variabel sistem pemilu menjadi salah satu isu yang cukup krusial dalam penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan hasil pengalaman Perludem dalam pemantauan pembahasan revisi UU Pemilu, penentuan variabel sistem pemilu menjadi salah satu isu yang cukup diperdebatkan. Hal ini karena setiap partai politik sudah memiliki pilihan setiap variabel sistem pemilu yang memberikan keuntungan elektoral masing-masing partai politik. Salah satu variabel sistem pemilu yang cukup sering diperdebatkan adalah metode pemberian suara atau yang lebih dikenal dengan sistem pemilu proporsional terbuka atau sistem pemilu proporsional tertutup.

Menjelang penyelenggaraan Pemilu 2024, ketentuan mengenai pemilu proporsional terbuka diuji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK). Permohonan ini dimohonkan oleh enam orang, yaitu Riyanto, Nono Marijono, Ibnu Rachman Jaya, Yuwono Pintadi, Demas Brian Wicaksono, dan Fachrurozi. Permohonan ini diregister dalam Nomor 114/PUU-XX/2022. Para pemohon menguji permohonan ini dengan argumentasi sebagai berikut:

1. Pilihan sistem pemilu proporsional terbuka telah membahayakan NKRI dan merusak ideologi Pancasila.
2. Penyelenggaraan pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka telah mendistorsi peran partai politik.
3. Penyelenggaraan pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka telah memunculkan para calon anggota DPR/DPRD yang pragmatis dan tidak mewakili partai politik, bahkan merusak

konsolidasi partai.

4. Penyelenggaraan pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka telah memperluas terjadinya praktik politik uang (*money politics*) dan tindak pidana korupsi.
5. Penyelenggaraan pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka telah mempersulit keterpilihan dan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif.
6. Penyelenggaraan pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka telah menimbulkan kerumitan bagi penyelenggara dan pemilih.

## **PERLUDEM SEBAGAI PIHAK TERKAIT**

Dalam permohonan tentang sistem pemilu ini, Perludem menjadi salah satu dari 13 pihak terkait. Perludem merasa penting untuk mengawal penyelenggaraan pemilu yang berkeadilan, konstitusional, meneguhkan kedaulatan rakyat, serta sepenuhnya berkesesuaian dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Terdapat empat argumentasi yang diajukan Perludem sebagai pihak terkait dalam permohonan ini, yaitu:

1. Urgensi pembahasan sistem pemilu dalam sebuah proses legislasi yang partisipatoris. (Putusan No. 114/PUU-XX/2022: 437)

Dalam sejumlah referensi mengenai variabel sistem pemilu, pilihan sistem pemilu akan berdampak pada metode pencalonan anggota legislatif, metode pemberian suara yang dilakukan pemilih, dan penentuan calon terpilih. Oleh karenanya, mengubah sistem pemilu dari proporsional terbuka ke proporsional tertutup bukan hanya sekadar mengubah metode pemberian suara dari pemilih, tetapi juga perlu mempertimbangkan variabel lain yang berkonsekuensi terhadap desain kelembagaan sistem politik demokrasi.

Perubahan sistem pemilu dari proporsional terbuka ke proporsional tertutup secara signifikan akan menghilangkan daftar nama calon anggota legislatif (*caleg*) dalam surat suara. Artinya, tidak ada lagi tahapan untuk mendaftarkan calon anggota legislatif yang merupakan kewajiban partai politik

untuk memastikan setiap calon anggota legislatif memenuhi persyaratan. Hal ini juga akan berdampak pada berubahnya metode pemberian suara yang nanti akan diberikan oleh pemilih. Pemilih tidak lagi mendapatkan kesempatan untuk mengetahui dan menentukan siapa calon anggota legislatif yang akan didukung atau dipilih dalam proses pemilu. Selain itu, perubahan metode pemberian suara juga akan berdampak pada metode kampanye pemilu sebagai salah satu utama instrumen pendidikan politik serta komunikasi politik antara peserta pemilu dengan pemilih. Perubahan metode pemberian suara juga akan berdampak pada pola dan desain pelaksanaan tahapan pemilu dalam kerangka manajemen keseluruhan pelaksanaan pemilu oleh Komisi Pemilihan Umum.

Perubahan sebuah sistem pemilu seharusnya melalui proses dan kajian yang mendalam. Perubahan harusnya melakukan simulasi yang berulang, menghitung dampak perubahan sistem pemilu kepada pemilih, penyelenggara, termasuk kepada partai politik. Dengan demikian, pembahasan mengenai gagasan perubahan sistem pemilu harus dilakukan dalam proses perubahan undang-undang atas evaluasi penyelenggaraan pemilu yang mesti melibatkan sebanyak mungkin pihak yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung. Sedangkan ketika pemohon mengajukan permohonan ini ke MK, tahapan penyelenggaraan pemilu sudah berjalan sangat jauh dan sudah terdapat partai politik peserta pemilu sehingga permohonan ini akan mengganggu tahapan pemilu yang sudah berjalan.

2. Peran partai politik dalam pencalonan anggota DPR dan DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (Putusan No. 114/PUU-XX/2022, 442).

Pemohon meminta kepada MK untuk mengubah metode pemberian suara dari proporsional terbuka ke proporsional tertutup karena metode proporsional terbuka telah mendistorsi peran partai politik dalam pemilu. Anggota legislatif terpilih seolah tidak lagi bekerja atas arahan partai politik. Atas argumentasi ini, Perjudem sebagai pihak terkait ingin menegaskan bahwa dalam sistem pemilu proporsional terbuka sekalipun,

partai politik memiliki otoritas penuh untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi calon anggota legislatif. Terkait dengan kenyataan bahwa yang dicalonkan adalah figur-figur yang populer, hal ini justru menjadi pertanyaan kepada partai politik kenapa lebih banyak mencalonkan orang-orang yang populer dan tidak mengutamakan kader partai politik yang sudah memiliki pengalaman puluhan tahun mengurus partai politik.

Selain memiliki otoritas untuk mencalonkan anggota legislatif, partai politik pun memiliki otoritas penuh untuk melakukan pergantian antarwaktu (PAW). Partai politik memiliki otoritas penuh yang tidak bisa diintervensi untuk tiga fase penting, yaitu pencalonan anggota legislatif, mengelola jalannya kinerja anggota legislatif, dan melakukan pergantian antar waktu terhadap anggota legislatif yang dinilai melakukan pelanggaran terhadap kebijakan partai.

3. Batasan konstitusional Mahkamah Konstitusi terhadap sistem pemilu. (Putusan No. 114/PUU-XX/2022, 444)

Perludem sebagai pihak terkait berpendapat bahwa penentuan pilihan sistem pemilu bukanlah merupakan wewenang MK. Pada tahun 2008, MK pernah memutus perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e. Pembatalan terhadap pasal-pasal tersebut bukan merupakan bentuk keterlibatan MK dalam menentukan pilihan sistem pemilu. Yang dilakukan MK adalah memberikan keadilan atas ketidakadilan hukum dari pasal-pasal tersebut. MK menegaskan bahwa norma yang diatur dalam Pasal 214 UU 10/2008 mengandung standar ganda sehingga dinilai tidak adil. Sementara apa yang dimohonkan oleh pemohon dalam permohonan ini adalah menarik MK untuk menentukan sistem pemilu mana yang konstitusional.

Jika MK memutuskan mengabulkan permohonan pemohon dan mengatakan bahwa sistem pemilu yang konstitusional adalah proporsional tertutup, artinya MK menutup ruang evaluasi, perbaikan, dan pembenahan terhadap sistem pemilu. Oleh sebab itu, pilihan atas sistem pemilu merupakan ranah pembentuk undang-undang. Pembenahan atas sistem pemilu harus dilakukan

dengan simulasi dan kajian yang mendalam untuk menentukan sistem pemilu mana yang cocok untuk Indonesia.

Perludem sebagai pihak terkait menilai, MK dapat memberikan batasan ataupun panduan kepada pembentuk undang-undang dalam memilih variabel sistem pemilu. MK pernah memberikan panduan ini seperti dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 mengenai pemilu serentak. Pada putusan tersebut, MK secara bijak tidak memutuskan jenis keserentakan pemilu seperti apa yang konstitusional, tetapi memberikan pilihan-pilihan jenis keserentakan pemilu yang dapat memperkuat sistem presidensial.

4. Sistem pemilu proporsional terbuka dan demokrasi internal partai politik. (Putusan No 114/PUU-XX/2022, 448)

Pilihan variabel sistem pemilu akan berpengaruh pada metode pencalonan anggota legislatif di partai politik. Sehingga konsekuensinya dalam memilih sistem pemilu perlu juga mempertimbangkan demokrasi di internal partai politik dalam proses rekrutmen atau pencalonan anggota legislatif. Namun kenyataannya, pilihan sistem pemilu, baik proporsional terbuka atau proporsional tertutup, masih belum menyentuh demokrasi di internal partai politik dalam melakukan rekrutmen.

Rekrutmen partai politik yang demokratis yang dilakukan oleh partai politik dapat diukur dari metode dan seberapa banyak pihak yang terlibat (Katz & Cotty, 2006). Proses rekrutmen di partai politik dinilai semakin demokratis jika anggota partai politik atau bahkan publik ikut dilibatkan dalam proses rekrutmen melalui mekanisme pemilu atau *primary election*. Sebaliknya, jika prosesnya hanya ditentukan oleh pimpinan partai politik bahkan satu orang, maka prosesnya semakin tidak demokratis.

Perubahan sistem pemilu dari proporsional terbuka ke proporsional tertutup tanpa adanya mekanisme demokratisasi di internal partai politik dalam proses rekrutmennya akan berdampak pada semakin tidak demokratisnya partai politik di Indonesia. Selain itu, juga dapat membuka ruang adanya transaksi politik uang untuk memperoleh nomor urut jadi.

Sebagai pihak terkait, Perludem mengajukan dua ahli untuk memperkuat argumentasi, yaitu Firman Noor dan Charles

Simabura yang keterangannya didengar oleh MK pada tanggal 9 Mei 2023. Firman Noor dalam keterangan di persidangan menyampaikan lima pokok pikiran yang berkaitan dengan pilihan sistem pemilu yaitu: (1) kualitas keterwakilan; (2) partai politik (khususnya demokrasi internal partai, pelembagaan partai, dan pelaksanaan fungsi partai); (3) masa depan demokrasi; (4) soal *money politics*; dan (5) beberapa hal lain yang relevan dengan substansi diskusi mengenai sistem pemilu.

## **MAKNA PEMILU**

Salah satu wujud pengejawantahan demokrasi adalah melalui sistem pemilu. Sebuah sistem pemilu akan berjalan dengan baik jika keberadaannya dapat meningkatkan kualitas demokrasi di segenap aspeknya. Firman Noor dalam keterangan persidangan menjelaskan, salah satu cara untuk memperkuat demokrasi adalah jika pemilu dapat memberikan pilihan yang terbaik bagi rakyat di mana pilihan-pilihan yang ada itu disajikan kepada rakyat dengan kelengkapan informasi yang seluas-luasnya.

Lebih lanjut, informasi kepada pemilih yang tidak utuh akan membuka peluang munculnya sosok yang tidak mewakili pilihan rakyat. Rakyat harus mendapatkan yang terbaik bagi mereka. Dan untuk dapat mengatakan terbaik, tentu tidak hanya dari sisi partai politik, tetapi juga dari pandangan rakyat itu sendiri. Artinya, rakyat harus memiliki kedaulatan atas pilihannya setelah melakukan perenungan terhadap informasi yang didapatkan. Salah satu sistem pemilu yang dapat memberikan kebaikan bagi rakyat untuk lebih berdaulat dalam menentukan pilihan dan percaya pada pilihannya sendiri adalah sistem pemilu proporsional terbuka. Hal ini karena sistem proporsional terbuka memberikan kesempatan kepada rakyat untuk dapat memberikan pilihan langsung kepada calegnya. Selain itu, sistem ini juga memberikan kesempatan kepada pemilih untuk dapat menelaah orang per-orang sebelum menentukan pilihannya.

## **KUALITAS KETERWAKILAN**

Kritik yang muncul dalam penerapan sistem pemilu proporsional tertutup adalah kurang menjamin terbangunnya kedekatan antara caleg dengan konstituennya. Firman Noor dalam keterangannya menjelaskan,

sistem proporsional tertutup cenderung kurang menjamin konstituen mengetahui latar belakang dan kapabilitas caleg yang akan mewakili mereka. Dari sisi caleg pun tidak terlalu memahami konstituen ataupun kondisi wilayah karena terbatasnya intensitas hubungan dengan konstituen. Kedekatan antara caleg dengan konstituennya adalah syarat utama dalam terlaksananya hakikat perwakilan rakyat yang merupakan esensi dari adanya pemilu.

Selanjutnya, dalam sistem proporsional terbuka ada peluang yang besar bagi rakyat untuk mengetahui siapa yang akan menjadi calon wakilnya. Caleg akan dipaksa untuk lebih intens membangun komunikasi dengan konstituennya. Hal ini akan memberikan peluang tetap terpeliharanya *political identification*. Terciptanya *political identification* adalah dengan terbangunnya komunikasi antara rakyat dengan partai yang intens, membumi, dan relevan dengan idealisme dan kepentingan mereka. Sistem pemilu proporsional terbuka membuka peluang terbangunnya kedekatan antara caleg dengan rakyat yang diwakilinya.

### **DEMOKRASI INTERNAL, PELEMBAGAAN, DAN PELAKSANAAN FUNGSI PARTAI**

Dalam hal kelembagaan partai politik, Firman Noor menjelaskan, salah satu tantangan bagi partai politik hari ini adalah belum terlembaga secara institusinya. Sistem pemilu proporsional terbuka memberikan peluang kader partai politik untuk tetap memiliki daya tawar (*bargaining position*) yang baik dari kecenderungan pemaksaan elite atau pimpinan partai. Ketika kader berhasil membangun kedekatan dengan konstituennya, maka dia memiliki daya tawar untuk tidak mudah disingkirkan dari daerah pemilihan (dapil) sebagai bukti kerja kerasnya. Situasi ini mendorong terciptanya demokrasi internal partai menjadi lebih terbuka, mengingat sentralisasi kekuasaan terimbangi oleh kapabilitas kader dalam membangun basis dukungan bagi dirinya dan partai.

Lebih lanjut, menurut Firman, dalam sistem proporsional tertutup, penyusunan daftar caleg sepenuhnya berada dalam persetujuan ketua umum partai politik. Mereka yang masuk dalam nomor adalah mereka yang dekat dengan pimpinan partai sehingga tidak ada peluang munculnya sosok kritis di internal partai. Hal ini membuat tidak ada caleg yang dapat terpilih karena “intervensi pemilih” seperti dalam sistem

proporsional terbuka. Proses kandidasi yang eksklusif akan cenderung digunakan oleh pimpinan partai untuk memberikan kompensasi kepada kader partai yang loyal pada mereka (Hazan dan Rahat, 2010). Pola seperti ini akan menyebabkan tingginya ketergantungan kepada pimpinan partai politik dan berpotensi meredupnya demokrasi internal partai politik.

Sedangkan Charles Simabura mengaitkan batasan konstusionalitas dalam pilihan sistem, implikasi berubahnya sistem pemilu terhadap tahapan pemilu, serta pentingnya partisipasi publik dalam pembahasan perubahan sistem pemilu. Sistem pemilu adalah pondasi utama dalam penyelenggaraan pemilu karena pilihan sistem pemilu akan memiliki dampak ikutan terhadap pengaturan atau kerangka hukum yang lainnya. Terdapat 26 materi muatan dalam undang-undang pemilu yang dapat terdampak jika MK memutuskan adanya perubahan sistem pemilu.

Menurut Charles, penerapan sistem pemilu proporsional terbuka masih relevan diterapkan saat ini. Apa yang disampaikan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 pun masih relevan sehingga tidak ada alasan yang cukup kuat secara konstusional untuk menyatakan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka inkonstitusional. Selain itu, pilihan atas variabel sistem pemilu juga sudah selayaknya merupakan pilihan pembentuk undang-undang. Mahkamah hanya bisa memberikan batasan dan panduan bagi pembentuk undang-undang dalam memilih sistem pemilu yang akan digunakan. Hal ini seperti apa yang dinyatakan MK dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2020 mengenai keserentakan pemilu. Mahkamah secara tegas menyatakan bahwa pilihan sistem yang berimplikasi pada perubahan undang-undang harus melibatkan publik, dilakukan lebih awal, mempertimbangkan implikasi teknis, kemudahan, dan kesederhanaan pemilih dan tidak dilakukan acap kali perubahan.

Pertimbangan MK tersebut seharusnya menjadi pedoman bagi pembentuk undang-undang bahwa jika akan melakukan perubahan haruslah melalui proses legislasi dan menjadi ranah pembentuk undang-undang untuk menjalankan wewenang konstusionalnya. Proses legislasi untuk mengubah sistem kepemiluan haruslah sebuah mekanisme yang inklusif dan memungkinkan semua pihak dapat terlihat (Leyenaar dan Hazan, 2011).

## **PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

Mahkamah dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan bahwa pentingnya sebuah keharusan pelibatan partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang termasuk UU Pemilu. Mahkamah menghendaki partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang. Terdapat tiga prasyarat sebuah partisipasi publik dikatakan sebagai partisipasi yang bermakna, yaitu: (1) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); (2) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (3) hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik ini diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. (Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020: Pertimbangan Angka 3.17.8)

Palguna (2018) menyatakan, jika pasal yang diujikan merupakan “jantung” dari sebuah undang-undang sehingga satu pasal dengan pasal yang lainnya memiliki hubungan dengan sebagian besar isi pasal, maka sangat dimungkinkan dalam uji materil juga berimplikasi dibatalkannya sebuah undang-undang. Sehingga menurut Charles, jika ini terjadi, bukan tidak mungkin penyelenggaraan pemilu menjadi terganggu. Perubahan sistem pemilu yang dilakukan ketika tahapan pemilu telah dimulai maka dalam konteks peraturan perundang-undangan sudah dapat dipastikan sulit dilaksanakan.

Adanya kerangka hukum pemilu yang mencakup ketentuan pada level konstitusi, undang-undang pemilu yang disahkan oleh legislatif dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu dan juga peraturan perundang-undangan lainnya yang berdampak langsung pada proses pemilu yang menjadi acuan penyelenggaraan pemilu adalah salah satu indikator pemilu demokratis (The International IDEA, 2002). Dengan demikian, kerangka hukum harus tuntas sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai untuk memberi kepastian kepada peserta dan pemilih mengenai aturan main dalam pemilu. Perubahan ketentuan mengenai pemilu mungkin saja dilakukan pada tahapan pemilu sepanjang tidak memberikan dampak yang fundamental dalam penyelenggaraan pemilu.

## IMPLIKASI PERUBAHAN SISTEM PADA ATURAN TEKNIS PEMILU

Menurut Charles, perubahan atas sistem pemilu akan berimplikasi pada aturan teknis yang harus dipersiapkan oleh penyelenggara pemilu. Aturan teknis yang akan terdampak langsung antara lain adalah Peraturan KPU tentang Pencalonan Anggota Legislatif. Karena saat persidangan berlangsung, tahapan pemilu sudah memasuki tahapan pendaftaran calon anggota legislatif. PKPU lainnya yang terdampak adalah PKPU tentang Kampanye, PKPU tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara, PKPU tentang Rekapitulasi Penghitungan Suara, serta PKPU tentang Penetapan Calon Terpilih. Selain akan berimplikasi pada peraturan teknis, perubahan sistem pemilu juga akan berdampak pada berubahnya setidaknya 26 materi muatan dalam undang-undang pemilu.

## KERANGKA KONSEP

Terdapat tiga pendekatan yang perlu dikaji sebelum melakukan perubahan sistem pemilu (Hicken, 2010). Pertama, *systemic failure*, yaitu kegagalan desain sistem pemilu untuk mencapai tujuan dan memenuhi ekspektasi publik seperti menghasilkan lembaga perwakilan yang responsif, akuntabel, dan efektif. Kedua, *catalytic crisis*, terjadi krisis yang membutuhkan dan menuntut adanya perubahan desain elektoral. Ketiga, *incumbent preferences*, mengubah sistem pemilu karena petahana percaya akan menghasilkan desain sistem yang lebih baik dan petahana percaya dengan mengubah atau tidak mengubah sistem pemilu akan berdampak terhadap perolehan suara, kursi, dan elektabilitas.

### Pertimbangan Hukum dan Putusan Hakim Konstitusi

Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak permohonan tentang sistem pemilu. Ditolaknya permohonan perkara ini tidak dimaknai bahwa MK mengatakan sistem pemilu yang konstitusional adalah sistem pemilu proporsional terbuka, tetapi MK menegaskan bahwa pilihan sistem pemilu adalah kewenangan pembentuk undang-undang.

Dalam pertimbangannya, MK menguraikan perkembangan pengaturan pemilu dalam semua konstitusi Indonesia sejak kemerdekaan sampai perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999-2002. Setelah membaca ketentuan dalam konstitusi yang mengatur pemilu, khusus pemilu legislatif, konstitusi tidak menentukan jenis

sistem pemilu yang digunakan. UUD 1945 hasil amandemen pun tidak menentukan sistem pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD. MK menguraikan bahwa pilihan sistem pemilu sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2019, pilihan sistem pemilu merupakan pilihan pembentuk undang-undang. Secara umum, MK berpendapat bahwa sistem pemilu memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing.

<b>PROPORSIONAL TERBUKA</b>	
<b>KELEBIHAN</b>	<b>KEKURANGAN</b>
Mendorong kandidat untuk bersaing dalam memperoleh suara.	Memberikan peluang terjadinya politik uang (money politics)
Memungkinkan adanya kedekatan antara pemilih dengan yang dipilih.	Kandidat perlu mengeluarkan biaya yang signifikan untuk mencalonkan diri dan melakukan kampanye politik (iklan, promosi, transportasi, dan logistik lainnya).
Pemilih dapat berpartisipasi langsung dalam mengawasi wakilnya di lembaga parlemen.	
Dinilai lebih demokratis karena dalam sistem ini representasi politik didasarkan pada suara yang diterima oleh partai atau calon.	
Mendorong inklusivitas politik, mengakomodasi kepentingan masyarakat dan mencegah dominasi pemerintahan oleh satu kelompok atau partai politik	

<b>PROPORSIONAL TERTUTUP</b>	
<b>KELEBIHAN</b>	<b>KEKURANGAN</b>
Partai politik dapat dengan mudah mengawasi dan mengontrol kegiatan serta sikap para anggotanya di lembaga perwakilan.	Pemilih memiliki ruang terbatas dalam menentukan calon anggota DPR/DPRD karena tidak memiliki kesempatan secara langsung memilih calegnya.
Partai politik dapat mendorong kader terbaik untuk menjadi anggota legislatif.	Berpotensi terjadinya nepotisme politik pada internal partai politik, partai cenderung memiliki/mendukung calon dari lingkaran terdekat partai.
Dengan fokus pembentukan kader, partai politik dapat memastikan bahwa anggotanya memiliki pemahaman yang baik tentang isu-isu politik.	Potensi oligarki partai semakin menguat jika partai politik tidak memiliki sistem rekrutmen dan kandidasi yang transparan.
Dapat meminimalisir politik yang dan kampanye hitam (calon tidak tergantung pada dukungan finansial eksternal dan tidak terlibat dalam)	

Selain memberikan pertimbangan soal kekurangan dan kelebihan masing-masing, MK juga memberikan pertimbangan atas argumentasi-argumentasi pemohon. MK melacak kembali risalah perdebatan dalam pembahasan perubahan UUD 1945 terutama perdebatan sekitar pemilihan umum anggota DPR/DPRD sebagaimana yang tercantum dalam “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002”, Buku V Pemilihan Umum. Dalam naskah tersebut terdapat diskusi mengenai pilihan-pilihan sistem pemilu yang sebaiknya digunakan, termasuk juga perdebatan apakah pilihan sistem pemilu perlu dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar.

Setelah melacak kembali risalah perdebatan naskah komprehensif Perubahan UUD 1945, MK juga menguraikan pertimbangan sistem pemilihan umum dalam undang-undang yang melaksanakan UUD 1945, terkait dengan pengaturan sistem pemilu yang ada di UU 12/2003, UU 10/2008, UU 10/2008, dan UU 7/2017.

Selain itu MK juga menguraikan kembali Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008. Uji materi yang dilakukan waktu itu adalah menguji konstusionalitas Pasal 214 UU 10/2008 yang menyatakan bahwa; Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilihan umum didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan:

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih (BPP);
- b. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali

bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;

- d. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Ketentuan di Pasal 214 UU 10/2008 tersebut tidak sempat dilaksanakan karena pasal tersebut dibatalkan oleh MK. Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e inkonstitusional. Dalam Putusan No 114/PUU-XX/2022, MK berargumen sebagai berikut:

1. Bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Penerapan pasal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan.
2. Pasal-pasal tersebut dinilai inkonstitusional karena tidak sejalan dengan prinsip keadilan. Dalam dimensi keadilan dalam pembangunan politik, Indonesia menganut sistem pemilihan langsung untuk presiden dan wakil presiden, DPD, dan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, akan dianggap adil pula jika pemilihan anggota DPR atau DPRD juga bersifat langsung memilih orang tanpa mengurangi hak-hak partai politik. Sehingga setiap calon anggota legislatif dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dan perolehan dukungan suara masing-masing. Maka, jika pasal-pasal tersebut diterapkan akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artian yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar.

3. MK menegaskan bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak. Maka, penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Artinya, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Dengan memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut, berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan suara terbanyak.

Dari pertimbangan hukum tersebut, MK menegaskan bahwa pilihan atas proporsionalitas dengan daftar terbuka merupakan pilihan pembentuk undang-undang dan tidak semata-mata didasarkan pada putusan MK. Mahkamah menegaskan bahwa pilihan menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka bukan ditentukan oleh MK. Namun, MK hanya sebatas menegaskan ketika memilih sistem proporsional terbuka, cara penentuan calon terpilih yang dinilai lebih sejalan dengan prinsip prosedural demokrasi adalah dengan mendasarkannya pada perolehan suara terbanyak.

Pertimbangan MK dikaitkan dengan dalil permohonan

DALIL PEMOHON	PERTIMBANGAN MK
<p>Pilihan sistem pemilu proporsional terbuka telah membahayakan NKRI dan merusak ideologi Pancasila.</p>	<p>Sistem pemilu harus dirancang untuk membangun kehidupan demokrasi yang lebih baik. Dalam kaitan ini, sistem pemilu sepanjang dipagari dengan prinsip-prinsip yang dapat membatasi pelaku atau aktor politik tidak merusak ideologi negara, in casu ideologi Pancasila, maka sistem pemilu demikian tidak perlu dikhawatirkan akan membahayakan keberadaan sekaligus keberlangsungan ideologi negara.</p> <p>Selain itu sejumlah undang-undang telah mengantisipasi agar pelaku aktor politik tidak mengancam ideologi negara seperti larangan mendirikan partai politik untuk menganut asas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 (Pasal 9 UU 2/2008 sebagaimana diubah dengan UU 2/2011), setia pada Pancasila UUD 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika (Pasal 241 ayat (1) UU 7/2017).</p>

DALIL PEMOHON	PERTIMBANGAN MK
	<p>Selain itu, jika terdapat partai politik yang menganut ajaran komunisme/marxisme-leninisme, bahkan melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, maka dapat dijadikan sebagai alasan oleh pemerintah untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik ke MK. Bagi caleg ataupun aleg yang terlibat dalam hak-hal yang membahayakan ideologi negara dan eksistensi NKRI, parpol dapat mengambil langkah tegas dengan membatalkan pencalonan atau menarik mereka dari keanggotaan lembaga perwakilan. (Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022: 701-702)</p>
<p>Pilihan sistem pemilu proporsional terbuka telah mendistorsi peran partai politik.</p>	<p>Menurut Mahkamah, partai politik masih dan tetap memiliki peran sentral yang memiliki otoritas penuh dalam proses seleksi dan penentuan bakal calon termasuk penentuan nomor urut calon anggota legislatif. Sejak penyelenggaraan pemilu setelah perubahan UUD 1945, partai politik menjadi satu-satunya pintu masuk bagi warga negara yang memenuhi persyaratan untuk diajukan sebagai calon anggota DPR/DPRD. Partai politik memiliki kewenangan untuk sewaktu-waktu melakukan evaluasi terhadap anggotanya yang duduk di DPR/DPRD melalui mekanisme pergantian antarwaktu (PAW) atau recall. Peran sentral partai politik juga diperkuat dengan adanya pembentukan fraksi masing-masing partai politik yang memiliki kursi DPR dan fraksi di DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.</p>
<p>Penyelenggaraan pemilu dengan sistem pemilu proporsional daftar terbuka telah memunculkan para calon DPR/DPRD yang pragmatis dan tidak mewakili partai politik, bahkan merusak konsolidasi partai politik.</p>	<p>Mk berpendapat bahwa partai politik tetap memiliki peran yang sentral dalam menentukan dan memilih anggota DPR/DPRD yang dipandang dapat mewakili kepentingan, ideologi, rencana, dan program kerja partai politik yang bersangkutan. Sehingga jika terdapat calon anggota DPR/DPRD yang pragmatis dan tidak mampu menerjemahkan ideologi, visi-misi, dan cita-cita partai politik, yang dalam batas penalaran yang wajar dapat mengancam upaya mencapai kesamaan cita-cita dalam memperjuangkan dan membela kepentingan partai politik, anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, maka partai politik tidak mengajukan yang bersangkutan sebagai bakal calon anggota DPR/DPRD.</p>
<p>Penyelenggaraan pemilu dengan sistem pemilu proporsional daftar terbuka telah memperluas terjadinya praktik politik uang (money politic) dan tindak pidana korupsi.</p>	<p>MK berpendapat bahwa pilihan terhadap sistem pemilu apapun sama-sama berpotensi terjadinya praktik politik uang. Dalam sistem proporsional tertutup, praktik politik uang sangat mungkin terjadi di antara elit partai politik untuk berebut "nomor urut calon jadi" agar peluang atas keterpilihannya semakin besar. Dengan kata lain, pembelian nomor urut caleg DPR/DPRD atau jual-beli kandidasi dan nomor urut (nomination buying) juga merupakan salah satu bentuk praktik politik uang yang potensial terjadi dalam sistem proporsional daftar tertutup.</p>
<p>Sistem proporsional daftar terbuka telah mempersulit keterpilihan dan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif.</p>	<p>MK berpandangan bahwa kebijakan mengenai 30 persen kuota perempuan di bidang politik merupakan satu kebijakan affirmative action yang sifatnya semenatra dengan menerapkan adanya kewajiban bagi partai politik untuk menyertakan calon anggota legislatif bagi perempuan. Fakta hasil pemilu menunjukkan bahwa keterpilihan perempuan di DPR mengalami peningkatan walaupun belum mencapai angka minimal 30 persen. Mahkamah menyadari bahwa sistem pemilu proporsional terbuka atau tertutup bukan menjadi satu-satunya faktor yang menentukan keterpilihan perempuan namun juga dipengaruhi faktor lain misalnya pola rekrutmen di internal partai politik, kesadaran partai politik terhadap pentingnya keterwakilan.</p>

DALIL PEMOHON	PERTIMBANGAN MK
Sistem proporsional daftar terbuka telah menimbulkan kerumitan bagi penyelenggara dan pemilih.	MK berpandangan bahwa hal-hal teknis yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu masih dapat diperbaiki dan disempurnakan tanpa mengubah hal-hal yang bersifat substantif dan mendasar dalam memenuhi prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, terutama prinsip kedaulatan rakyat yang ada dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Dalam putusan ini, MK tidak sekadar memutuskan mengenai pilihan sistem pemilu, tetapi memberikan saran terhadap pelembagaan partai politik. Hal ini karena partai politik memiliki peran yang signifikan dalam proses pemilu. Meskipun pilihan terhadap setiap sistem pemilu memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing, kekurangan tersebut bisa diminimalisir jika partai politik terlembaga. Berikut adalah saran MK untuk pelembagaan partai politik:

Partai politik seharusnya berupaya memperkuat fungsi kelembagaan, terutama dalam menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Termasuk melakukan fungsi pendidikan politik, sistem pengkaderan, penguatan kohesivitas internal partai politik, dan rekrutmen anggota partai politik yang berkualitas. Melalui langkah tersebut, partai politik pada akhirnya akan mampu menghasilkan kader-kader partai politik, calon anggota DPR/DPRD, dan calon pemimpin yang mumpuni sekaligus memperkuat kelembagaan partai politik.

Partai politik dapat memastikan bakal calon yang akan diajukan memiliki rekam jejak yang mampu memahami ideologi, visi-misi dan cita-cita partai politik. Fakta yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa banyak partai politik terjebak pada pertimbangan elektabilitas figur dalam menentukan calon untuk meraih suara pemilih dibandingkan dengan mempertimbangkan pemahaman calon terhadap ideologi, visi-misi, dan cita-cita partai politik yang bersangkutan. Sehingga sebetulnya partai politik sendiri juga memicu pragmatisme kepada para caleg. Partai politik seharusnya memiliki keberanian untuk melakukan langkah strategis dalam pengusulan bakal calon anggota DPR/DPRD yakni menggunakan mekanisme pemilihan pendahuluan (*preliminary election*) atau mekanisme lain yang dilakukan secara transparan dan akuntabel untuk dapat menilai bakal calon

terhadap pemahaman ideologi, visi-misi, dan cita-cita partai politik bersangkutan. Mekanisme pemilihan pendahuluan juga dapat digunakan untuk menentukan nomor urut dalam daftar calon. Mereka yang akan diajukan sebagai bakal calon anggota DPR adalah yang telah memiliki pengalaman menjadi pengurus partai politik atau telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu, misalnya tiga tahun sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pemilu. Sementara untuk dapat diajukan sebagai bakal calon anggota DPRD telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu, misalnya dua tahun sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pemilu.

MK menegaskan bahwa syarat tersebut tidak hanya didasarkan pada kesadaran partai politik, namun apabila suatu waktu ke depan pembentuk undang-undang mengagendakan revisi atas UU 7/2017, persyaratan tersebut dimasukkan dalam salah satu materi perubahan.

Untuk mencegah terjadinya politik uang, MK merekomendasikan partai politik melakukan tiga langkah konkret sebagai berikut. Pertama, partai politik dan calon anggota DPR/DPRD harus memperbaiki dan meningkatkan komitmen untuk menjauhi, bahkan sama sekali tidak menggunakan dan terjebak dalam praktik politik uang setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. *Kedua*, penegakan hukum harus benar-benar dilaksanakan terhadap setiap pelanggaran pemilihan umum, khususnya pelanggaran yang berkaitan dengan praktik politik uang, tanpa membedakan latar belakangnya baik penyelenggara maupun peserta pemilu. Khusus calon anggota DPR/DPRD yang terbukti terlibat dalam praktik politik uang harus dibatalkan sebagai calon dan diproses secara hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan, untuk memberikan efek jera, partai politik yang terbukti membiarkan berkembangnya praktik politik uang, dapat dijadikan alasan oleh pemerintah untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik yang bersangkutan. *Ketiga*, masyarakat perlu diberikan kesadaran dan pendidikan politik untuk tidak menerima dan menolerir praktik politik uang karena jelas-jelas merusak prinsip-prinsip pemilu yang demokratis. Peningkatan kesadaran ini tidak saja menjadi

tanggung jawab pemerintah, negara serta penyelenggara pemilu, tetapi juga tanggung jawab kolektif partai politik, civil society, dan pemilih. (Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022, 707-708)

Terkait dengan peningkatan anggaran dalam penyelenggaraan pemilu, MK menyadari bahwa memang benar terjadi tetapi hal tersebut tidak hanya berdasarkan pilihan sistem pemilu yang dipilih. Salah satu catatan yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana mengelola jumlah partai politik peserta pemilu dan upaya efisiensi anggaran penyelenggaraan pemilu. MK juga berpandangan bahwa perlu untuk mempertimbangkan cara pemungutan atau pemberian suara yang sesuai dengan perkembangan teknologi, misalnya dengan cara e-voting. Sebab cara pemungutan dan pemberian suara melalui kertas suara dianggap kurang praktis, membutuhkan waktu penghitungan yang lama, dan anggaran yang cenderung meningkat. (Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022, 710)

Dari pertimbangan-pertimbangan tersebut, MK menegaskan bahwa perbaikan dan penyempurnaan dalam penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan dalam berbagai aspek. Dimulai dari sistem kepartaian, budaya politik, kesadaran dan perilaku pemilih, hak dan kebebasan berekspresi serta mengemukakan pendapat, kemajemukan ideologi, kaderisasi dalam tubuh partai politik, hingga kepentingan dan aspirasi masyarakat yang direpresentasikan oleh partai politik.

Pertimbangan MK dalam memutus perkara soal sistem pemilu juga berdasarkan *original intent* pembahasan amandemen UUD 1945. Hal itu karena ada pendapat yang merujuk pada pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sehingga dimaknai bahwa sistem pemilu yang sesuai adalah sistem pemilu proporsional daftar tertutup. Oleh sebab itu, MK melacak risalah pembahasan sebagai *original intent* dan menguraikan sebagai berikut:

Pertama, ada keinginan dari mayoritas pengubah UUD 1945 untuk mengganti sistem pemilu dari proporsional daftar tertutup yang dipraktikkan dalam memiliki anggota DPR/DPRD sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, termasuk Pemilu 1955 dan Pemilu 1999. Kedua, sistem pemilu yang sering ditawarkan para pengubah UUD 1945

adalah sistem yang dinilai mampu menempatkan rakyat atau pemilih untuk memilih langsung calon anggota DPR/DPRD. Setelah membaca perdebatan dan pembahasan perubahan UUD 1945, tawaran atas sistem yang sering dikemukakan oleh sebagian pengubah UUD 1945 adalah sistem distrik atau *plurality/majority system* (sistem pluralitas/mayoritas). Jikalau bertahan dengan sistem proporsional, mayoritas pengubah UUD 1945 menghendaki sistem proporsional dengan daftar terbuka. Sekalipun muncul ide atau pendapat untuk tetap menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup, hanya muncul satu kali dan itu pun dimaksud untuk sementara.

Ketiga, meskipun berulang-ulang mengusulkan perubahan sistem pemilihan umum, terutama usulan menggunakan sistem distrik dan sistem proporsional dengan daftar terbuka, para pengubah UUD 1945 pada umumnya bersepakat bahwa sistem pemilu anggota legislatif, *in casu* pemilihan DPR dan DPRD, tidak dinyatakan atau diatur secara eksplisit dalam UUD 1945.

Dari ketiga hasil penelusuran terhadap *original intent* serta pertimbangan-pertimbangan hukum yang lainnya, MK berpandangan bahwa sistem pemilihan umum, apapun yang dipilih pembentuk undang-undang, baik sistem proporsional dengan daftar terbuka maupun daftar tertutup, bahkan sistem distrik sekalipun, tetap memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Sehingga pembentuk undang-undang tetap terbuka kemungkinan untuk menyesuaikan dengan dinamika dan kebutuhan penyelenggaraan pemilu.

Untuk itu, MK memberikan sejumlah pertimbangan jika pembentuk undang-undang akan melakukan perbaikan terhadap sistem pemilu yang berlaku, yaitu: (1) tidak terlalu sering melakukan perubahan sehingga dapat diwujudkan kepastian dan keamanan atas pilihan suatu sistem pemilu; (2) kemungkinan untuk melakukan perubahan harus tetap ditempatkan dalam rangka menyempurnakan sistem pemilu yang sedang berlaku terutama untuk menutup kelemahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilu; (3) kemungkinan perubahan harus dilakukan lebih awal sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai, sehingga tersedia waktu yang cukup untuk melakukan simulasi sebelum perubahan benar-benar efektif dilaksanakan; (4) kemungkinan perubahan tetap harus menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat

(3) UUD 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; dan (5) apabila dilakukan perubahan, tetap melibatkan semua kalangan yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan pemilu dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, MK memutuskan untuk menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Namun terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam putusan perkara ini, yaitu dari Hakim Konstitusi Arief Hidayat.

## **KESIMPULAN**

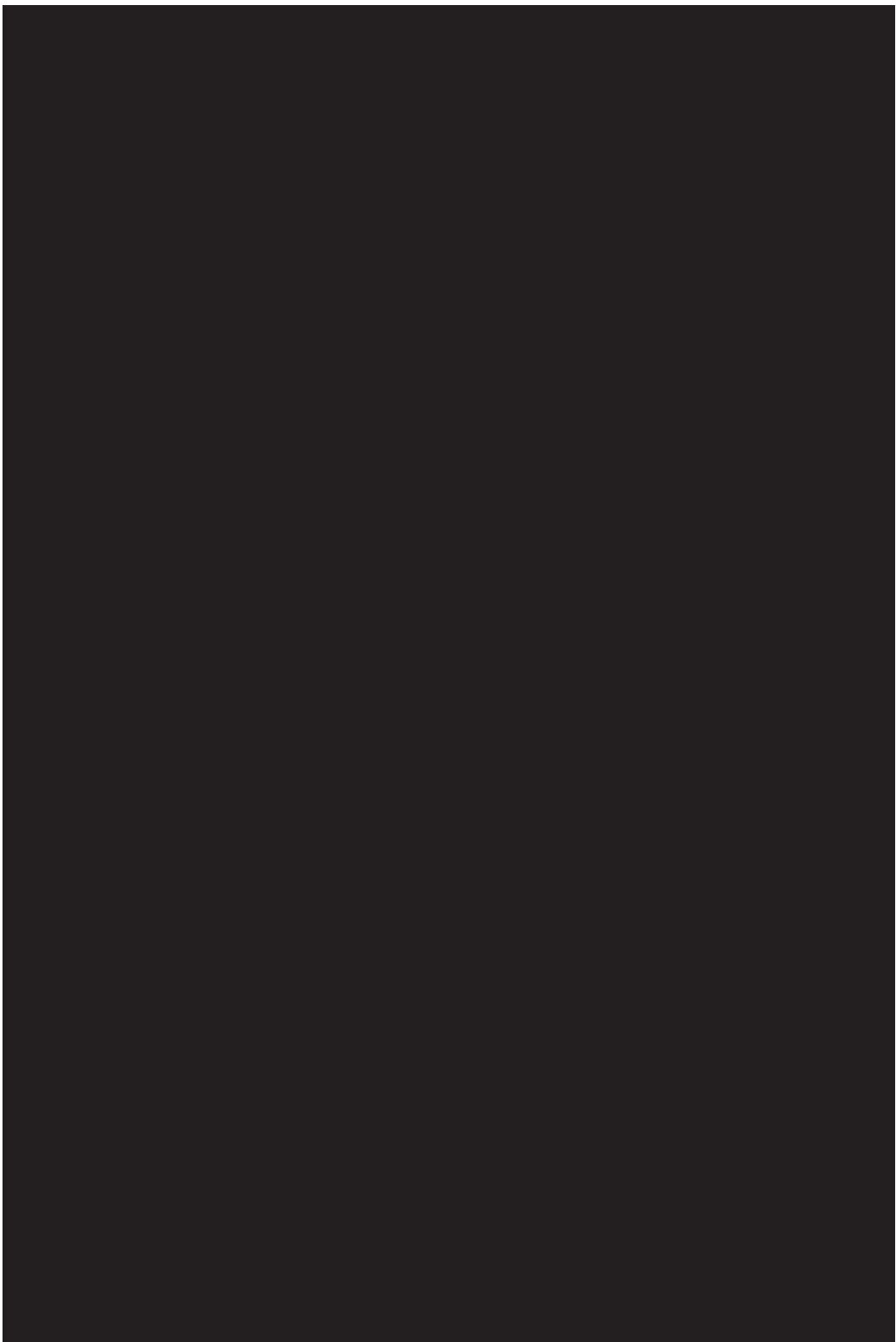
Setiap pilihan variabel sistem pemilu memiliki konsekuensinya masing-masing bagi peserta pemilu, termasuk juga dengan variabel metode pemberian suara. Setiap variabel sistem pemilu juga memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing, termasuk sistem proporsional terbuka dan sistem proporsional tertutup. Tidak ada sistem pemilu yang sempurna sehingga yang dipilih adalah yang cocok dengan karakter Indonesia. Dalam memilih variabel sistem mana yang akan dipilih menjadi kewenangan dari pembentuk undang-undang.

Sama halnya dengan variabel keserentakan pemilu di mana MK tidak memutuskan jenis keserentakan yang konstitusional, terkait dengan metode pemberian suara, MK juga tidak memutuskan mana variabel metode pemberian suara yang konstitusional. Pertimbangan dari MK adalah bahwa masing-masing memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Selain itu, MK juga merujuk pada original intent pembahasan amandemen UUD 1945, pembahasan undang-undang pemilu, serta beberapa putusan MK terkait hal ini. Sehingga, MK hanya memberikan pedoman bagi pembentuk undang-undang jika nantinya akan mengubah variabel sistem pemilu.

Namun yang tidak kalah penting adalah mendorong pelembagaan partai politik. Hal ini karena partai politik memiliki peran yang signifikan dalam menjalankan mesin partai dan kaderisasi yang berdampak pada proses pemilu. Permasalahan-permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu, seperti praktik politik uang maupun banyaknya partai yang mencalonkan figur-figur populer alih-alih mencalonkan kader sendiri, tidak serta merta merupakan permasalahan dari pilihan variabel sistem pemilu. Hal ini juga berkaitan dengan proses

pelebagaan di partai politik.

Sehingga ke depan, diskusi mengenai reformasi pemilu tidak cukup hanya memperdebatkan sistem pemilu proporsional terbuka atau proporsional tertutup saja. Opsi-opsi yang lain juga perlu dilakukan untuk mencari sistem pemilu yang pas untuk Indonesia dan dapat mengakomodir sekaligus mengurangi permasalahan yang muncul selama ini. Selain itu, pelembagaan partai politik juga menjadi mendesak untuk dilakukan agar partai politik di Indonesia menjadi partai politik yang modern.



**BAB III**  
**AKTOR PEMILU**



# “Sudah/Pernah Kawin” Sebagai Syarat Memilih

**Usep Hasan Sadikin**

Indonesia punya aturan syarat memilih yang amat berbeda dengan negara demokrasi lainnya. Syarat memilih pada umumnya hanya berdasar usia minimal sebagai tanda kedewasaan politik. Namun dalam pemilu di Indonesia, warga bisa memilih jika sudah berusia 17 tahun atau sudah atau pernah kawin. Dengan kalimat lain, warga yang belum berusia minimal kedewasaan politik, tetap bisa memilih jika sudah kawin atau pernah kawin (cerai).

Adanya frasa “sudah/pernah kawin” sebagai syarat bagi warga negara bisa terdaftar sebagai pemilih disebabkan pilihan untuk kawin dianggap sebagai salah satu ukuran kedewasaan seseorang manusia. Jadi, ketika seseorang warga negara sudah bisa menentukan pilihan untuk melakukan ikatan perkawinan, maka yang bersangkutan menjadi orang dewasa. Sehingga atas dasar alasan itu pula, ia diberikan hak untuk bisa terdaftar sebagai pemilih. Anggapan ini juga dijadikan dasar dalam pertimbangan hakim untuk mengeluarkan Putusan MK Nomor 75/PUU-XVII/2019.

Jika merujuk pada undang-undang kepegiluan, frasa “sudah/pernah kawin” ini sudah ada dalam sejak pemilu pertama Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 1955 mempunyai frasa yang mirip dengan frasa “sudah/pernah kawin”. Dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini, ada frasa “sudah kawin lebih dulu” dalam ketentuan syarat memilih yang juga menyertakan syarat usia minimal. Pasal 1 ayat (1) UU 7/1953 bertuliskan “Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara Indonesia, yang dalam tahun pemilihan berumur genap 18 tahun

atau yang sudah kawin lebih dahulu”.

Syarat tersebut dalam perkembangan tata kelola pemilu dianggap membebankan pendataan. Petugas pendaftaran pemilih dan administrasi kependudukan harus memastikan warga yang belum berusia 17 tahun tetapi sudah/pernah kawin, sudah masuk sebagai pemilih. Beban bertambah dalam pemilu Indonesia dengan keadaan jumlah ratusan juta penduduk dan pemilih. Semua kompleksitas ini harus dilalui sambil tidak lebih dipertimbangkan dibanding kewajiban menaati teks hukum dengan frasa “sudah/pernah kawin”.

Pada akhir 2019, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bersama Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) menggugat ketentuan hukum syarat memilih tersebut. Sejumlah argumen dijadikan dasar permohonan. Pertama, frasa “sudah/pernah kawin” merupakan bentuk pembeda oleh negara terhadap warga yang bertentangan dengan asas umum dalam *luber* dan prinsip keadilan persamaan hukum. Kedua, frasa “sudah/pernah kawin” bertentangan dengan komitmen negara dalam *The Convention the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Ketiga, MK dalam Putusan No. 22/PUU-XV/2017 memerintahkan pembentuk undang-undang merevisi batas minimal usia perkawinan bagi perempuan yang kemudian oleh Dewan Perwakilan Rakyat, usia minimal perkawinan diubah menjadi 19 tahun untuk lelaki dan perempuan.

Gugatan frasa “sudah/pernah kawin” sebagai syarat memilih ini pun ada pada konteks upaya penghapusan perkawinan anak oleh berbagai pemangku kepentingan. Dalam lima tahun belakangan, isu kekerasan seksual, khususnya kekerasan seksual terhadap anak, jadi perhatian media massa. Advokasi ini berbuah revisi Undang-Undang tentang Perlindungan Anak sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Kebiri serta legislasi Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Indonesia juga termasuk negara dengan tingkat perkawinan anak yang tinggi. Data Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Anak-anak bersama Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada 2020 melaporkan, 1 dari 9 perempuan Indonesia mengalami perkawinan anak. Data menunjukkan, kurang lebih ada 1.220.900 perempuan yang menikah pada usia anak. Oleh konsensus global, perkawinan anak harus dilawan karena

berdampak pada kemungkinan yang signifikan dalam kasus kematian ibu melahirkan, kematian bayi, dan pertumbuhan anak dalam kekerasan rumah tangga.

## **TEORI HAK PILIH DAN PERSYARATAN UMUR PEMILIH**

Syarat memilih dalam pemilu punya dasar teori yang kuat serta telah banyak tertuang dalam dokumen hukum nasional dan internasional. Secara umum, syarat warga mempunyai hak pilih distandarkan dengan usia minimal. Paling banyak usia minimal yang diterapkan negara adalah 18 tahun, sisanya 21 tahun. Sedangkan Indonesia menjadi satu-satunya negara yang menggunakan syarat usia minimal 17 tahun sebagai syarat memilih.

Adanya frasa “sudah/pernah kawin” bahkan menambah anomali syarat memilih Indonesia dibanding semua negara demokrasi lainnya. Frasa ini bukan hanya menjadi syarat yang menyimpang dalam standar umum negara demokrasi, tetapi juga bertentangan dengan kerangka teori mengenai konsep hak politik dan standar kedewasaan politik warga negara.

Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI 1945 telah disebutkan “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Salah satu bentuk persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan terkait dengan persamaan hak warga negara untuk dipilih dan memilih di dalam pemilu, termasuk pula pemilihan kepala daerah.

Frasa “atau sudah/pernah kawin” membuat kedudukan warga negara di bawah 17 tahun yang sudah atau pernah kawin menjadi tidak sama dengan warga negara yang berusia 17 tahun tetapi belum pernah kawin, khususnya dalam konteks keterpenuhan syarat sebagai pemilih. Wujud perbedaan kedudukan warga negara tersebut adalah bagi yang berusia di bawah 17 tahun tetapi sudah atau pernah menikah, dinyatakan memenuhi kualifikasi hak memilih. Sedangkan bagi warga negara yang berusia di bawah 17 tahun tetapi belum kawin, dinyatakan tidak memenuhi kualifikasi hak memilih. Kondisi ini semakin membuat kedudukan warga negara menjadi tidak sama karena usia minimal perkawinan tidak lagi 16 tahun, tetapi sudah diubah menjadi 19 tahun melalui Pasal 7 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2019.

Padahal, Indonesia telah meratifikasi *The Convention the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW), perjanjian internasional untuk penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, melalui UU No. 7 Tahun 1984. Aturan itu menyebutkan “Untuk tujuan Konvensi yang sekarang ini, istilah “diskriminasi terhadap perempuan” berarti setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan”.

### **MENGUJI LOGIKA KEDEWASAAN DALAM “STATUS PERKAWINAN”**

Salah satu prinsip terpenting dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Di mana masing-masing asas pemilihan tersebut mesti tercermin dan dijawantahkan dalam setiap tahapan pelaksanaan pilkada.

Sedangkan proses pendaftaran pemilih adalah satu tahapan paling penting di dalam pemilihan kepala daerah yang juga mesti dipastikan prosesnya berlangsung secara jujur dan adil. Salah satu bentuk keadilan yang tercermin dalam proses pendaftaran pemilih adalah memberikan kesempatan yang sama dan tidak ada perlakuan yang berbeda kepada setiap warga negara untuk bisa terdaftar sebagai pemilih. Hal ini dilakukan agar setiap warga negara mendapatkan kesempatan yang sama untuk memberikan pilihan politiknya secara langsung dalam pilkada.

Dengan adanya ketentuan terkait frasa “sudah/pernah kawin”, artinya telah memberikan ketidakadilan bagi setiap warga negara untuk bisa terdaftar sebagai pemilih. Padahal, salah satu indikator asas adil dalam proses penyelenggaraan pilkada adalah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara untuk bisa terdaftar sebagai pemilih dan dengan terdaftar sebagai pemilih itu pula warga negara dapat memberikan pilihan politiknya ketika memilih kepala daerah.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 kemudian dibatalkan oleh MK, khususnya sepanjang frasa “usia 16 tahun” dengan pertimbangan ketentuan itu dianggap sebagai ketentuan yang diskriminatif bagi

perempuan. Aturan itu dinilai tidak konsisten dengan tuntutan menyesuaikan kebijakan usia minimal perkawinan.

Selain itu, upaya penghilangan diskriminasi terhadap batas minimal usia perkawinan ini juga berada pada titik temu dengan aneka agenda kebijakan pemerintah, seperti program keluarga berencana dan generasi berencana, pelaksanaan 12 tahun wajib belajar, pendidikan kesehatan reproduksi, dan lain-lain. Demikian pula peran dinamis dari kaum muda yang mengambil peran dan mendorong pembuatan kebijakan alternatif yang digagas dalam menyadarkan bahaya perkawinan di bawah umur dan cita-cita luhur tujuan ideal perkawinan, yaitu membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Putusan MK 22/PUU-XV/2017, 56-57)

MK pun dalam Putusan No. 22/PUU-XV/2017, tepatnya pada amar putusan angka 4, memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan materi UU Perkawinan, khususnya ketentuan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan. Perintah MK ini telah ditindaklanjuti DPR dengan mengundang UU 16/2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 1/1974 tentang Perkawinan. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU 16/2019 disebutkan “Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (Sembilan belas) tahun”.

Perubahan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 menjadi ketentuan dalam UU 16/2019, frasa “sudah/pernah kawin” sebagai syarat terpenuhinya kualifikasi sebagai pemilih sudah tidak relevan lagi. Sebab, batas usia minimal perkawinan telah berubah dari 16 tahun menjadi 19 tahun, baik bagi laki-laki maupun perempuan. Berdasarkan hal ini, batas kedewasaan seseorang warga negara secara usia maupun dalam kaitannya dengan perkawinan adalah 19 tahun.

Sesuai perubahan tersebut, tidak ada lagi titik singgung antara batas usia minimal pemilih 17 tahun dalam ketentuan hukum pemilu dan pilkada dengan batas usia minimal perkawinan yang sudah diubah dari 16 tahun menjadi 19 tahun. Dengan masih berlakunya frasa “atau sudah/pernah kawin” justru telah menimbulkan ketidakadilan bagi warga negara yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum kawin karena belum bisa memberikan hak memilihnya. Sedangkan bagi mereka yang berusia kurang dari 17 tahun dan sudah/pernah kawin berlaku sebaliknya, dalam artian mendapatkan hak memilih di dalam pemilu.

Adanya Putusan MK No. 22/PUU-XV/2017 dan ditindaklanjuti dengan

merevisi UU Perkawinan melalui UU 16/2019, frasa “sudah/pernah kawin” sebagai bagian syarat memilih telah menimbulkan ketidakadilan dalam pendaftaran pemilih bagi tiap warga negara. Dalam hal ini, tentu saja bertentangan dengan asas pemilu yang dijamin Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.

### **SYARAT MEMILIH DALAM PRINSIP PERSAMAAN HUKUM**

Adanya Putusan MK No. 22/PUU-XV/2017 dan ditindaklanjuti dengan pengundangan UU 16/2019 telah membuat frasa “sudah/pernah kawin” menjadi tidak relevan dilekatkan sebagai bagian syarat memilih. Pemberlakuan frasa “sudah/pernah kawin” menimbulkan ketidaksamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum. Negara telah menilai pada usia di bawah 17 tahun, warga yang sudah/pernah kawin merupakan warga yang lebih dewasa dibanding warga yang belum kawin.

Melekatkan frasa “sudah/pernah kawin” sebagai syarat memilih dengan usia 17 tahun merupakan ketentuan yang sudah tidak terhubung di dalam hukum. Kedewasaan seorang warga negara ketika dilihat dari pilihan sudah/pernah kawin telah diubah menjadi minimal berusia 19 tahun. Sedangkan ketentuan di dalam undang-undang pemilu dan pilkada, batas minimal usia sebagai pemilih adalah 17 tahun. Dengan ini, semuanya tidak ada hubungannya lagi.

UU 16/2019 memang memberikan celah perkawinan di bawah usia 17 tahun, tetapi menyertakan syarat keterdesakan. Pasal 7 ayat (2) bertuliskan “Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup. Pengadilan agama akan memberikan dispensasi perkawinan pada keadaan ini dengan alasan yang sangat mendesak”.

Jika dimaknai lebih dalam dan hati-hati, ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU 16/2019 tersebut bukanlah serta merta mengizinkan warga negara yang belum berusia 19 tahun untuk melakukan perkawinan atau melakukan ikatan perkawinan di dalam kondisi yang normal. Tetapi, ada prakondisi yang bahkan disebutkan “dengan alasan yang sangat mendesak” disertai bukti-bukti pendukung, barulah kemudian seorang laki-laki dan perempuan yang belum berusia 19 tahun dapat melakukan perkawinan.

Dengan ketentuan ini, perkawinan di bawah usia 19 tahun tidak serta merta menjadi pencapaian kedewasaan seorang warga negara.

#### Syarat Diskriminatif terhadap Anak

Frasa “sudah/pernah kawin” dalam syarat memilih merupakan ketentuan hukum yang berdampak pada diskriminasi terhadap anak. Pasal 28B Ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Berdasarkan ini, negara memberikan perlindungan penuh terhadap anak agar dapat tumbuh dan berkembang dalam kehidupannya, serta bebas dari kekerasan dan diskriminasi dalam bentuk apapun.

Berlakunya frasa “sudah/pernah kawin” sebagai pengecualian warga yang belum berusia 17 tahun menyebabkan terjadinya diskriminasi terhadap anak. Bagi anak yang sudah kawin, negara mengakuinya sebagai warga yang mempunyai hak memilih. Sebaliknya, anak yang tidak/belum kawin tidak berhak untuk memilih di pemilu. Frasa “sudah/pernah kawin” adalah bentuk nyata dari diskriminasi terhadap anak karena status perkawinan ini secara tegas dan nyata bertentangan dengan Pasal 28B Ayat (2) UUD NRI 1945.

Bentuk nyata diskriminasi terhadap status perkawinan tertuang di dalam *Convention the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Perjanjian Internasional untuk penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan tersebut telah diratifikasi Indonesia pada tahun 1984 melalui UU No. 7 Tahun 1984 yang menyebutkan: “Untuk tujuan konvensi yang sekarang ini, istilah “diskriminasi terhadap perempuan” berarti setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan”.

### **KEPASTIAN HUKUM SYARAT USIA DAN STATUS PERKAWINAN**

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 22/PUU-XV/2017 telah memerintahkan larangan diskriminatif terhadap batas minimal usia perkawinan antara laki-laki dan perempuan. MK pun memerintahkan

untuk dilakukannya perubahan terhadap UU Perkawinan. Titah perubahan ini lebih khusus mengenai batas minimal usia perkawinan, selambat-lambatnya tiga tahun sejak putusan MK dibacakan. Namun, jika di dalam tenggat waktu yang ditentukan MK para pembentuk undang-undang masih belum melakukan perbaikan terhadap UU Perkawinan, syarat minimal usia perkawinan diharmonisasikan dengan usia anak. Ini diatur dalam UU Perlindungan Anak dan diberlakukan sama bagi laki-laki dan perempuan.

UU 35/2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23/2002 tentang Perlindungan Anak memberikan pengertian tentang anak. Pasal 1 angka 1 menyatakan, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Seandainya belum ada yang melaksanakan perubahan UU Perkawinan dalam waktu tiga tahun sejak Putusan MK 22/PUU-XV/2017 dibacakan, batas usia minimal perkawinan bagi laki-laki dan perempuan menjadi 19 tahun.

Pada faktanya, tidak sampai kepada akhir tenggat waktu tiga tahun yang diberikan MK, pembentuk undang-undang sudah mengubah batas usia perkawinan dalam UU 1/1974 yang ditandai dengan diundangkannya UU 16/2019. Pasal 7 ayat (1) UU 16/2019 bertuliskan: perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun.

Masih berlakunya frasa “sudah/pernah kawin” telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang kompleks. Pertama, ketidakpastian batas usia kedewasaan seorang warga negara. Kedua, ketidakpastian ini berdampak pada warga negara dapat dinyatakan memenuhi syarat sebagai pemilih. Putusan MK, telah menyatakan tidak boleh ada diskriminasi antara usia minimal perkawinan antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, batas usia minimal perkawinan juga telah disebutkan ketika seorang warga negara tidak lagi berstatus anak, saat usia anak sejak dalam kandungan sampai 18 tahun sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Anak.

## **CATATAN DAN PENILAIAN HAKIM MK**

Mahkamah menegaskan keseluruhan norma pasal *a quo* yang selengkapnya menyatakan bahwa “Pemilih adalah penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan”. Apabila dibaca UU 8/2015, norma ini merupakan bagian dari “Ketentuan Umum” undang-undang *a quo*. Jika merujuk pada sistem perundang-undangan Indonesia, dalam “Ketentuan

Umum” materi undang-undang yang berisikan pengertian atau definisi tidak memerlukan penjelasan. Dengan demikian, Pasal 1 angka 6 UU 8/2015 mengandung rumusan yang bersifat alternatif, yaitu seorang Warga Negara Indonesia (WNI) yang sudah genap berusia 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah kawin (sedang dalam ikatan perkawinan) atau pernah kawin (tidak lagi berada dalam ikatan perkawinan, misalnya antara lain karena perceraian atau kematian), sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 10/2016), dapat didaftar sebagai pemilih atau memiliki hak memilih.

Jikalau hendak diperbandingkan dengan norma serupa dalam undang-undang lain, pengertian atau definisi “Pemilih” dalam Pasal 1 angka 6 UU 8/2015 juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Dalam hal ini, norma Pasal 1 angka 34 UU Pemilu menyatakan, “Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang sudah genap berusia 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin”. Dengan demikian bagi WNI yang telah berusia 17 tahun atau belum berusia 17 tahun tetapi sudah kawin atau pernah kawin, dapat menggunakan hak untuk memilih. Kedua norma tersebut merupakan ketentuan umum yang dimaksudkan untuk memberikan batasan tegas ihwal siapa saja warga negara Indonesia yang dapat memilih atau mempunyai hak pilih.

Selain pengertian pemilih sebagaimana dinyatakan Pasal 1 angka 6 UU 8/2015, Pasal 57 ayat (1) UU 10/2016 menyatakan, “Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih”. Dengan demikian, merujuk pengertian pemilih sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 UU 8/2015, maka batasan sebagaimana dimaksudkan dalam norma pasal a quo bukanlah menjadi satu-satunya syarat yang harus dipenuhi bagi seorang warga negara untuk menggunakan haknya memilih. Ketentuan tersebut harus diakumulasikan dengan keterpenuhan persyaratan lain, yaitu terdaftar sebagai pemilih sebagaimana diatur dalam norma Pasal 57 ayat (1) UU 10/2016. Artinya, ihwal penggunaan hak untuk memilih sehingga terdaftar dalam daftar pemilih ditentukan oleh apakah seorang warga negara memiliki Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el) atau

identitas pengganti yang sah menurut hukum sesuai dengan persyaratan yang ditentukan undang-undang.

Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk) menyatakan bahwa “Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berusia 17 tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP”. Dengan merujuk ketentuan tersebut, maka WNI yang telah memiliki KTP-el, meski belum berusia 17 tahun tetapi telah kawin atau pernah kawin, yang bersangkutan memiliki hak untuk memilih dan dapat didaftarkan sebagai pemilih. Persyaratan demikian pun sepanjang memenuhi syarat lain yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (3) UU 10/2016, yakni tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya dan/atau tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Kepemilikan KTP-el bagi mereka yang belum berusia 17 tahun tetapi telah kawin atau pernah kawin karena yang bersangkutan dianggap sebagai individu yang sudah dewasa. Ketentuan ukuran kedewasaan dengan menggunakan frasa “sudah kawin” atau “pernah kawin” terdapat juga dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Misalnya, dalam Pasal 330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH-Perdata) yang menyatakan, “Yang belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai usia genap 21 (dua puluh satu) tahun dan tidak kawin sebelumnya. Bila perkawinan dibubarkan sebelum usia mereka genap dua puluh satu tahun, maka mereka tidak kembali berstatus belum dewasa”. Sementara itu, dengan menggunakan terminologi berbeda, bukan “kawin” melainkan “menikah”, Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999) menyatakan, “Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya”. Artinya, kategori anak dalam UU 39/1999 adalah apabila seseorang belum berusia 18 tahun. Apabila sebelum mencapai usia 18 tahun tetapi sudah menikah, seseorang tidak termasuk lagi dalam pengertian “anak” melainkan sebagai individu yang dewasa. Dengan kata lain, undang-undang a quo menegaskan bahwa status sudah menikah atau pernah menikah adalah juga merupakan

parameter alternatif untuk menentukan kedewasaan seseorang.

Jika merujuk pada batasan kedewasaan secara hukum adat, sekalipun tidak terdapat keseragaman soal batas usia dewasa, secara universal pemahaman dewasa atau belum dewasa secara tegas tidak ditentukan oleh usia, melainkan kecakapan untuk melakukan suatu perbuatan hukum. Biasanya orang dianggap dewasa antara lain setelah menikah atau pernah menikah, meninggalkan rumah keluarga atau telah mencari atau mulai hidup mandiri, terutama bagi yang sudah menikah atau pernah menikah. Bahkan, acapkali ukuran dewasa menggunakan ukuran orang telah “kuat gawe”, yaitu orang yang sudah bekerja, sudah bisa mengurus harta bendanya dan keperluan-keperluannya secara mandiri. Ukuran yang digunakan dalam hukum adat tersebut lazimnya adalah keadaan yang ada atau yang bersifat faktual. Artinya, sebagaimana yang dikemukakan di atas batasan usia tertentu tidak selalu digunakan untuk menentukan seseorang dewasa atau belum.

Dengan adanya berbagai ketentuan hukum (tertulis atau tidak tertulis) yang menggunakan kriteria “kawin” atau “pernah kawin” sebagai ukuran yang menentukan dewasanya seseorang, keberlakuan UU 8/2015 adalah dalam konteks untuk menyatakan bahwa walaupun seseorang belum berusia 17 tahun tetapi sudah kawin atau pernah kawin maka yang bersangkutan menjadi individu yang dianggap dewasa dan pada hakikatnya orang yang dipandang sudah dewasa tersebut dianggap mampu untuk melakukan perbuatan hukum dan bertanggung jawab atas perbuatan tersebut, termasuk dalam hal ini, perbuatan hukum untuk menentukan pilihan dalam pemilu.

Dengan demikian, ukuran dewasa dalam konteks UU Pemilihan adalah dewasa dalam artian seseorang yang sudah memenuhi syarat administratif untuk memilih, yaitu yang ditandai dengan memiliki KTP-el dan/atau terdaftar sebagai pemilih. Karena itu, kedewasaan dalam undang-undang perkawinan tidak serta merta dapat dijadikan rujukan untuk hal yang berbeda tujuan dan penggunaannya. Apalagi, UU Perkawinan masih mempertahankan mekanisme dispensasi untuk dapat memberikan “status dewasa” bagi seseorang yang berusia di bawah 19 (sembilan belas) tahun sesuai dengan batas usia minimum perkawinan. Dengan dasar pertimbangan tersebut, norma pasal yang dimohonkan pengujiannya tidak berkorelasi dengan ketidakadilan sebagaimana didalilkan pemohon. Keadilan bukan berarti harus

sama secara keseluruhan, karena keadilan dalam konteks pemilihan bergantung pada subjeknya yang menurut pembentuk undang-undang seseorang warga negara dapat menggunakan hak untuk memilih ketika telah berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin.

Atas semua dasar pertimbangan hukum tersebut, MK menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. MK hanya mengabulkan provisi pemohon untuk memprioritaskan permohonan. Uji materiil ini ada pada konteks persiapan Pilkada Serentak 2020. Tahapan pendaftaran pemilih akan dimulai pada 20 Februari 2020, yang ditandai dengan penerimaan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) oleh KPU dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) berdasarkan Lampiran Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.

## **KESIMPULAN**

Upaya perbaikan hukum pemilu pada aspek syarat pemilih masih belum berhasil. Berdasar bunyi amar putusan dan pertimbangan hukum para hakim MK, penghapusan frasa “sudah/pernah kawin” sebagai bagian dari syarat memilih harus berhadapan dengan hambatan konstitusional yang kokoh. MK masih menggunakan pandangan masyarakat yang masih menempatkan tindak atau status perkawinan sebagai standar kedewasaan.

Dengan ini, Putusan MK No. 75/PUU-XVII/2019 menjadi putusan yang bertentangan dengan Putusan MK No. 22/PUU-XV/2017 dan memerintahkan pembentuk undang-undang merevisi batas minimal usia perkawinan bagi perempuan yang kemudian oleh DPR usia minimal perkawinan diubah menjadi 19 tahun untuk lelaki dan perempuan. Dari putusan ini, Indonesia masih menjadi negara demokrasi satu-satunya di dunia yang punya frasa “sudah/pernah kawin” dalam syarat memilih.

# Hak Disabilitas Mental untuk Didaftar sebagai Pemilih dan Menggunakan Hak Suara

Nurul Amalia

**P**asal 57 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada mengatur bahwa salah satu syarat warga negara Indonesia untuk bisa didaftar sebagai pemilih adalah “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.” Ketentuan ini sama sekali tidak menjelaskan definisi atau kualifikasi seseorang yang dikategorikan sebagai “sedang terganggu jiwa/ingatannya”. Oleh karena itu, aturan ini termasuk diskriminatif karena dapat memperparah stigma terhadap penderita gangguan jiwa. Dengan demikian, ketentuan ini justru menghilangkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil kepada setiap warga negara di hadapan hukum yang mestinya dipenuhi oleh negara. Ketentuan ini juga berpotensi menghilangkan hak warga negara untuk terdaftar sebagai pemilih dan memberikan hak suaranya di dalam penyelenggaraan pilkada.

Padahal hak pilih merupakan hak konstitusional setiap warga negara yang tidak dapat terdiskriminasi atas dasar apa pun dan bukan merupakan kebijakan hukum. Terlebih dalam koridor pengaturan pemilihan umum, termasuk pilkada, syarat untuk didaftar sebagai pemilih merupakan fondasi dari hak untuk memilih. Dengan tidak didaftarnya seseorang sebagai pemilih, maka seseorang akan kehilangan hak pilihnya.

Hal ini juga tidak sejalan dengan afirmasi dan pelayanan hak pilih yang telah dilakukan oleh penyelenggara pemilu pada pemilu-pemilu sebelumnya terhadap kelompok-kelompok rentan, salah satunya disabilitas mental. Komisi Pemilihan Umum misalnya, mengeluarkan Surat Edaran Nomor 395/KPU/V/2014 tertanggal 6 Mei 2014 yang pada poin 3 menyebutkan,

*“KPU/KIP Kabupaten/Kota dapat membentuk TPS di rumah sakit jiwa, panti sosial, dan pelabuhan udara internasional khusus pegawai yang bertugas dengan cara mendaftarkan pemilih tersebut ke dalam Daftar Pemilih Tetap dengan memperhatikan kesiapan dan ketersediaan petugas menjadi anggota KPPS serta efektifitas dan efisiensi dari segi anggaran.”*

KPU aktif mengakomodir hak pilih pemilih yang ada di rumah sakit jiwa untuk dimasukkan dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu 2014. Adanya aturan di dalam UU Pilkada justru akan membuat perbedaan perlakuan negara kepada setiap warga negara yang mestinya diperlakukan sama tanpa kecuali.

Dengan tujuan untuk menyelamatkan hak pilih setiap warga negara untuk tetap didaftar sebagai pemilih dan dapat memberikan suara di pilkada, maka Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bersama Perhimpunan Jiwa Sehat dan Pusat Pemilihan Umum Akses (PPUA) Disabilitas mengajukan uji konstitusionalitas terhadap Pasal 57 ayat (3) huruf a. Pasal ini dinilai Perludem dan para pemohon lainnya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*. Disabilitas mental berhak untuk didaftar sebagai pemilih, dan segala bentuk diskriminasi untuk dapat didaftar sebagai pemilih dan memilih harus dihapuskan.

## **DEFINISI DISABILITAS MENTAL MENURUT UU DISABILITAS**

Pasal 1 angka 1 dan angka 3 UU No.18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa mendefinisikan orang dengan gangguan jiwa sebagai orang yang

mengalami gangguan dalam pikiran, perilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan/atau perubahan perilaku yang bermakna, serta dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan dalam menjalankan fungsi orang sebagai manusia. Namun, UU Kesehatan Jiwa tidak menjelaskan lebih lanjut kriteria menilai seorang warga negara sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya.

Pada UU yang berbeda, UU Penyandang Disabilitas Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 4 ayat (1) menyebutkan empat ragam disabilitas, yakni: (a) disabilitas fisik; (b) disabilitas intelektual; (c) disabilitas mental; (d) disabilitas sensorik. Dalam UU inilah, istilah disabilitas intelektual dan mental pertama kali dimasukkan ke dalam sebuah produk hukum undang-undang. UU ini mendefinisikan disabilitas, sebagai setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensori dalam jangka waktu lama, yang dalam berinteraksi dalam lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

*(Catatan: Saat pengujian materi, UU 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas masih dalam bentuk RUU)*

Lebih lanjut, pada bagian penjelasan UU Penyandang Disabilitas diuraikan bahwa yang dimaksud dengan penyandang disabilitas intelektual ialah, terganggunya fungsi pikir karena tingkat kecerdasan di bawah rata-rata, antara lain (a) lambat belajar; (b) disabilitas grahita; dan (c) *down syndrome*. Sedangkan yang dimaksud dengan penyandang disabilitas mental adalah terganggunya fungsi pikir, emosi, dan perilaku yang meliputi (a) *psychosocial*, diantaranya schizophrania, bipolar, depresi, ansietas, dan gangguan kepribadian; serta (b) disabilitas perkembangan yang berpengaruh pada kemampuan interaksi sosial, seperti autisme dan hiperaktif.

Istilah disabilitas (*disability*) digunakan oleh UU Penyandang Disabilitas untuk menggantikan istilah “cacat” karena istilah tersebut berkonotasi negatif dan sering kali digunakan untuk sesuatu yang rusak atau tidak normal. Sementara disabilitas merupakan konsep untuk menerangkan suatu cara pandang dalam melihat hambatan yang dialami seseorang dalam menjalankan aktivitas sehari-hari. Dalam konsep disabilitas, hambatan yang dialami oleh seseorang dalam menjalankan aktivitas disebabkan oleh kondisi lingkungan yang tidak mudah diakses. Dengan

cara pandang ini, maka solusi yang dibutuhkan yakni adanya intervensi negara terhadap lingkungan tempat beraktivitas agar lingkungan menjadi lebih aksesibel. Pendekatan sosial dalam konsep disabilitas juga telah diadopsi oleh Indonesia melalui ratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD). Dengan cara pandang ini, solusi berdasarkan hak asasi bagi disabilitas wajib dipenuhi dan dijamin oleh negara.

## **DISABILITAS MENTAL DALAM TINJAUAN MEDIS**

Dalam permohonan ini, para pemohon menghadirkan ahli seorang dokter spesialis kesehatan jiwa, Dr. Irmansyah, Sp.KJ. Dalam keterangan yang diberikan, Irmansyah menegaskan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a UU Pilkada yang menyatakan syarat menjadi pemilih harus sedang tidak terganggu jiwa atau ingatannya tidak sesuai dengan fakta klinis dan kontra produktif dengan upaya pemulihan penderita.

Alasan pertama, yakni ketentuan tersebut tidak mengatur proses penentuan seseorang sedang terganggu jiwa atau ingatannya. Dampaknya, panitia pemutakhiran daftar pemilih dapat secara sewenang-wenang mencoret nama seseorang dari daftar pemilih. Padahal berdasarkan UU No.18/2012 tentang Kesehatan Jiwa, penetapan individu sebagai orang dengan gangguan jiwa (ODGJ) hanya boleh dilakukan oleh profesional tertentu, yaitu psikiater, dokter, dan psikolog klinis. Penentuannya juga haruslah mengacu pada Pedoman Penggolongan Diagnosis Gangguan Jiwa (PPDGJ) Edisi III. Terlebih, menurut PPDGJ ada banyak variasi gangguan jiwa, mulai dari kondisi ringan hingga sangat berat atau gangguan jiwa permanen.

Sehubungan dengan pemeriksaan yang harus dilakukan oleh seorang ahli, oleh karenanya, norma pada Pasal 57 ayat (3) huruf a UU Pilkada sulit dilaksanakan, lantaran jumlah ahli Kesehatan jiwa di seluruh Indonesia sangat terbatas. Saat uji materi dilakukan pada 2015 hingga semester pertama 2016, hanya ada sekitar 600-700 psikiater dan hanya tersedia di kota-kota besar. Berdasarkan Riset Kesehatan Dasar tahun 2013, diperkirakan lebih dari 6 persen penduduk Indonesia memenuhi kriteria atau mengalami gangguan mental emosional yang dapat dikategorikan menderita gangguan jiwa.

Alasan kedua, meskipun penderita psikosis mengalami disabilitas dalam sebagian fungsi mentalnya, namun penderita gangguan mental tetap dapat hidup normal dan mampu menentukan pilihan terbaik

menurut dirinya. Dari banyak penelitian dapat disimpulkan bahwa kapasitas seseorang tidak ditentukan oleh diagnosis atau gejala yang dialami penderita, melainkan dari kemampuan kognitif atau kemampuan berpikir.

Orang dengan gangguan jiwa psikosis seperti penderita skizofrenia, bipolar, atau depresi berat, tidak otomatis kehilangan kapasitas dalam menentukan pilihan. Hanya penderita disfungsi kognitif berat yang kemampuan kapasitasnya berkurang atau dapat dianggap tidak memiliki kapasitas. Namun, fungsi kognitif dapat ditingkatkan dengan pembelajaran dan pelatihan sehingga kapasitasnya dapat diperbaiki dan kembali dimiliki.

Memilih dalam pemilu juga bukanlah pilihan sulit. Tidak ada pilihan salah dalam berpartisipasi dalam pemilu. Serta tidak ada konsekuensi buruk bagi pasien maupun masyarakat apabila seorang penderita melakukan pilihan. Pilihan dalam pemilu bukan benar atau salah, akan tetapi memilih mana yang terbaik untuk memilih. Setidaknya terdapat empat komponen untuk menilai apakah seseorang memiliki kapasitas untuk memilih atau tidak, yaitu (a) apakah dia mengerti akan adanya pilihan yang diberikan; (b) apakah dia mampu menyatakan pilihannya; (c) apakah dia memiliki alasan untuk memilih; dan (d) apakah dia mengetahui konsekuensi pilihannya.

Umumnya, gangguan jiwa psikosis juga bersifat kronis dan kambuhan. Penderita gangguan jiwa hanya kehilangan beberapa fungsi mentalnya dalam keadaan kambuh. Dalam kondisi kambuh berat, penderita dapat mengalami halusinasi, pemikiran yang keliru, atau sikap yang tidak semestinya. Dalam kondisi ini, penderita wajib mendapatkan pengobatan dan perlu ditanyakan kesediaannya untuk diobati. Jika kambuh berat terjadi pada hari pemungutan suara, tentu penderita tidak mungkin datang ke tempat pemungutan suara (TPS) untuk berpartisipasi memberikan suara. Namun di luar periode kambuh berat tersebut, pemikiran, sikap, ingatan, dan perilaku penderita tetap normal.

Perlu diingat bahwa proses pendaftaran pemilih hingga hari pemungutan suara berlangsung dalam periode waktu yang lama. Menghapus penderita gangguan dari daftar pemilih akan menghapus hak pilih penderita pada hari pemungutan suara. Padahal pada hari pemungutan suara, kemungkinan besar penderita sudah berada dalam kondisi yang baik atau mampu memilih.

Sebenarnya, kehilangan kapasitas memilih pada episode kambuh tidak terjadi atau khas pada penderita gangguan jiwa. Hal sama dapat terjadi pada penderita penyakit non psikis atau penyakit fisik lainnya. Penderita epilepsi tentu tidak dapat datang ke TPS untuk memilih, jika pada saat yang sama penyakitnya kambuh atau kejang-kejang. Penderita penyakit gula atau *diabetes melitus* tidak dapat berpartisipasi jika dia mengalami serangan akut dan mengalami koma diabetikum. Kehilangan kemampuan memilih juga dapat terjadi pada orang sehat yang tiba-tiba mengalami kecelakaan atau mengalami musibah sehingga tidak dapat datang ke TPS.

Dengan demikian, penghapusan penderita gangguan jiwa dari daftar pemilih sangat tidak tepat secara klinis dan bersifat diskriminatif. Seiring waktu, kondisi penderita dapat berubah dan berbeda, sehingga penerapan status-status yang bersifat umum tidaklah tepat.

Dengan tidak adanya waktu, kondisi, dan orang yang dapat memastikan kapan gejala seorang pengidap psikososial kambuh, dan kapan gejala psikososial tersebut hilang, maka menjadi tidak relevan adanya prasyarat tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya bagi seorang warga negara untuk bisa didaftar sebagai pemilih. Selain itu, ada analisa dalam ilmu medis bahwa seseorang yang terganggu jiwa/ingatannya tidak mungkin mengalami gangguan jiwa/ingatan secara terus menerus, terlebih selama 65 hari.

Berbagai masalah psikososial dapat terjadi karena adanya kesan yang keliru mengenai ODGJ, terutama penderita psikosis. Banyak anggota masyarakat yang menganggap gangguan jiwa tidak dapat disembuhkan, perbuatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, dianggap berbahaya, atau dianggap bukan manusia normal, sehingga perlu disingkirkan atau dijauhi. Untuk memulihkan secara optimal, stigma negatif masyarakat terhadap penderita harus dikurangi dengan memberikan informasi yang tepat tentang gangguan jiwa, menciptakan berbagai kebijakan untuk melindungi penderita, serta mendorong penerimaan masyarakat terhadap orang dengan gangguan jiwa. Perlakuan diskriminatif dan mengeksklusi ODGJ dari proses politik justru mempersulit proses penyembuhan dan rehabilitasi penderita gangguan jiwa di masyarakat.

## **HAK ASASI DISABILITAS MENTAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM**

Para pemohon juga menghadirkan dua pakar hukum sebagai saksi

ahli, yakni Ronald Clive McCallum, Profesor Hukum di Universitas Sydney yang merupakan seorang disabilitas netra, dan Bivitri Susanti. Kedua pakar memberikan penjelasan, penegasan, dan perspektif hukum yang wajib melindungi hak asasi manusia bagi disabilitas mental. Beberapa studi kasus dari beberapa negara juga disampaikan untuk memperkuat argumentasi di MK.

#### **a. Hak untuk memilih merupakan hak asasi universal**

Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (HAM) menyebutkan bahwa semua orang memiliki hak untuk memilih. Pasal 29 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang ditetapkan pada Desember 1966 bahkan menegaskan hak disabilitas, baik fisik maupun mental, untuk mengikuti pemilihan umum. Lebih lanjut, Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas pada Pasal 29 paragraf a mengamanatkan sebagai berikut.

*“Negara-negara peratifikasi menjamin hak-hak politik warga disabilitas beserta kesempatan untuk menikmati atas dasar kesetaraan dengan orang lain, dan berjanji untuk: a. Memastikan agar warga disabilitas dapat secara efektif dan sepenuhnya berpartisipasi dalam kehidupan politik dan publik atas dasar kesetaraan dengan orang lain, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas termasuk hak dan kesempatan bagi warga disabilitas untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Antara lain dengan: pertama, memastikan adanya prosedur, fasilitas dan materi pemberian suara yang dapat diakses dan mudah dipahami serta digunakan. Kedua, melindungi hak-hak disabilitas untuk memilih dengan surat suara rahasia dalam pemilihan umum dan referendum publik tanpa ancaman dan untuk mendukung pemilihan umum untuk secara efektif, memegang jabatan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat pemerintahan, memfasilitasi penggunaan teknologi alat bantu dan teknologi baru apabila diperlukan. Ketiga, menjamin dinyatakannya secara bebas kehendak warga disabilitas sebagai pemilih dalam pemilihan umum, dan untuk tujuan ini, apabila diperlukan atas permintaan mereka, mengizinkan mereka dibantu oleh orang yang mereka pilih sendiri ketika memberikan suaranya”.*

Pasal di atas mewajibkan negara untuk memperbolehkan setiap orang, termasuk disabilitas, untuk memberikan suara dalam pemilu. Pasal tersebut juga mengharuskan pemerintah menyediakan TPS yang mudah diakses, sebagai contoh, disabilitas dengan kursi roda dapat mengikuti pemilihan.

Telah ada beberapa kasus hukum di berbagai negara yang hukumnya menegaskan perlunya jaminan hak pilih bagi disabilitas. Salah satunya, kasus Alajos Kiss melawan pemerintah Hungaria pada Mei 2010. UU Pemilu di Hungaria menyatakan bahwa seseorang yang berada di bawah perwalian akan kehilangan hak pilihnya. Mahkamah Hungaria menyatakan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan demokrasi dan bahwa penghapusan hak pilih secara semena-mena tanpa evaluasi peradilan secara individual dan semata-mata hanya karena beberapa disabilitas mental membutuhkan perwalian, bukanlah alasan yang sah untuk membatasi hak pilih.

Menindaklanjuti putusan itu, Pemerintah Hungaria merevisi UU Pemilu dan mengatur bahwa seseorang yang berada di bawah perwalian harus membuktikan di hadapan pengadilan bahwa dia memiliki kemampuan untuk memberikan suara dalam pemilu. Produk hukum tersebut kemudian diadakan kepada Komisi Eropa untuk HAM. Komisi Eropa untuk HAM memutuskan UU tersebut tidak sah karena mensyaratkan orang dengan disabilitas untuk membuktikan terlebih dahulu kemampuannya untuk memilih.

Kasus lainnya terjadi di Jepang, Ibu Nagoya yang tinggal di kota Tokyo mengidap *down syndrom*. Ia dapat mengambil keputusan dalam kehidupan sehari-hari, namun kesulitan untuk mengambil keputusan mengenai properti yang dimilikinya. Pada awalnya, Ibu Nagoya telah mengikuti pemilu selama 30 tahun. Tetapi Pemerintah Jepang kemudian membuat UU yang menempatkan orang dengan *down syndrom* berada di bawah perwalian orang tua atau anggota keluarga. Akhirnya, Ibu Nagoya tidak dapat lagi mengikuti pemilu.

Kasus tersebut lalu diadakan kepada Pengadilan Negeri Tokyo. Pengadilan memutuskan bahwa undang-undang tersebut diskriminatif terhadap hak disabilitas mental. Adapun terkait kekhawatiran bahwa orang yang tidak memiliki kapasitas memberikan suara akan dicampuri pihak lain sehingga mengakibatkan ketidakadilan, hal tersebut tidak didukung oleh bukti faktual. Dengan demikian, dapat disimpulkan

bahwa hak untuk memilih dalam pemilu merupakan hak asasi manusia, tak terkecuali juga dimiliki oleh warga dengan disabilitas mental. Hukum yang menghalangi disabilitas untuk memberikan suara merupakan hukum yang diskriminatif dan harus dihapuskan.

Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi PBB mengenai Hak-Hak Disabilitas melalui UU Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities*. Pasal 29 dari konvensi ini menuntut negara untuk memastikan warga disabilitas secara efektif dapat sepenuhnya berpartisipasi dalam kehidupan politik dan publik atas dasar kesetaraan dengan orang lain, termasuk dengan menjamin hak untuk memilih. Pasal 29 tidak melihat adanya pembatasan yang bisa dibenarkan, juga tidak mengizinkan adanya pengecualian kelompok disabilitas tertentu. Oleh karena itu, pengecualian hak untuk memilih atas dasar disabilitas mental, baik yang sekadar dugaan maupun yang aktual, termasuk pembatasan berdasarkan penilaian individual, merupakan diskriminasi atas dasar kecacatan.

## **TAFSIR PENGAMPUAN DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA**

Pembahasan dalam persidangan, para pihak mendiskusikan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang mengatur isu pengampuan bagi ODGJ. Pasal 433 KUH Perdata mengatur bahwa *“Setiap orang dewasa yang selalu berada dalam keadaan dungu, gila, atau mata gelap, harus ditempatkan di bawah pengampuan, sekalipun ia kadang-kadang cakap menggunakan pikirannya.”*

Pasal 436 KUHPerdata kemudian menyebutkan, *“Semua permintaan untuk pengampuan harus diajukan kepada Pengadilan Negeri yang dalam daerah hukumnya tempat berdiam orang yang dimintakan pengampuan”*. Selanjutnya, Pasal 437 hingga 449 mengatur mengenai bukti dan proses pengadilan untuk menetapkan pengampuan terhadap seseorang.

Berdasarkan beberapa ketentuan di dalam KUHPerdata ini dapat disimpulkan bahwa untuk menyatakan seseorang tidak cakap melakukan tindakan hukum termasuk memilih dalam pemilu, harus melalui proses pengadilan dan penetapan hakim. Proses ini tidaklah mungkin dilakukan satu per satu kepada semua pemilih disabilitas mental di seluruh Indonesia. Apalagi jumlah dokter kesehatan jiwa yang terbatas dan hanya ada di kota-kota besar.

Selain itu, penilaian kecakapan seseorang untuk memilih juga mendatangkan masalah prinsipal. Penilaian ini dilakukan berdasarkan pada keinginan untuk melindungi integritas sistem politik dari orang-orang yang dianggap tidak mampu untuk memformulasikan pandangan politik yang benar atau valid. Berdasarkan argumen tersebut, orang-orang yang dianggap tidak memiliki kapasitas untuk memilih per-definisi juga dianggap tidak mampu untuk memilih secara kompeten. Argumen ini juga perlu dipertanyakan, sebab tak ada satu pihak pun yang dapat menentukan pilihan politik yang “benar”.

Walaupun mungkin ada disabilitas yang tidak mampu membuat pilihan politik yang rasional, banyak pula orang tanpa disabilitas yang tidak mampu membuat pilihan politik yang “rasional” dan “kompeten”. Contohnya, banyak orang yang memilih calon karena dibayar atau menerima politik uang. Oleh karena itu, tidak adil apabila hanya hak pilih disabilitas yang dibatasi diwajibkan untuk dilakukan pemeriksaan kompetensi. Sebab orang tanpa disabilitas juga dapat melakukan pilihan politik yang tidak rasional dan kompeten. Dengan demikian, uji kemampuan untuk memilih akan selalu berisiko tercabutnya hak memilih disabilitas yang sebetulnya mampu memilih.

### **ARGUMENTASI PEMBATASAN HAK PILIH DISABILITAS MENTAL DEMI PILKADA YANG TERTIB(?)**

Ada tiga argumentasi utama yang disampaikan oleh DPR dalam sidang uji materi. Pertama, pembatasan hak pilih disabilitas mental ditujukan untuk menertibkan dan memberikan kepastian hukum penyelenggaraan pilkada. DPR memandang, ketidakpastian kesadaran dari orang yang sedang terganggu jiwa atau ingatannya akan menghambat efektivitas penyelenggaraan pilkada. Karena negara tidak mungkin menyediakan tim dokter ahli kesehatan jiwa untuk menentukan status kesehatan jiwa seseorang dan kapabilitasnya untuk memilih.

Selain itu, tidak ada kepastian terkait waktu pulih atau kambuhnya gangguan jiwa yang dialami oleh seorang warga negara. Kesadaran dari orang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya merupakan suatu keadaan yang mengancam terciptanya kepastian hukum. Penyelenggaraan pilkada yang demokratis dipandang akan sulit diwujudkan apabila hak suara dari pemilih yang sedang terganggu jiwa/ingatannya dimanfaatkan dan disalahgunakan oleh orang lain.

*“Dengan demikian orang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya tidak masuk dalam daftar pemilih adalah demi menjamin ketertiban umum dalam tahapan penyelenggaraan Pilkada yang demokratis berdasarkan kepastian hukum yang adil di masyarakat.” (Putusan MK No.135/2015, 59)*

Kedua, DPR menilai pembatasan hak pilih disabilitas mental telah sejalan dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan UU Kesehatan No.18 Tahun 2014. Adapun Pasal 28J ayat 2 menyatakan,

*“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Pasal 148 UU Kesehatan Jiwa mengatur bahwa hak persamaan bagi disabilitas meliputi setiap aspek kehidupan, kecuali diatur lain oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, DPR menganggap pembatasan hak pilih bagi disabilitas mental merupakan pembatasan hak yang sah dan untuk menyelamatkan kepentingan proses pilkada dan suara lebih banyak orang.

### **PASAL 57 AYAT (3) HURUF A UU PILKADA MENGHILANGKAN HAK PILIH SEJAK DINI**

Sejalan dengan para pemohon, KPU juga berpandangan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang- Undang Pilkada bersifat diskriminatif dan menghilangkan hak memilih seorang warga negara sejak dini untuk dapat berpartisipasi dalam pilkada. KPU juga merasa adanya perbedaan pengaturan di dalam UU Pilkada dengan UU Pilpres dan Pileg menimbulkan kerumitan pada tahapan pemutakhiran data pemilih. Tidak ada pembatasan hak pilih bagi seseorang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya di dalam UU Pilpres dan Pileg, sehingga berdampak pada perbedaan data pemilih yang semestinya dapat berkesinambungan.

KPU juga menguraikan bahwa selama ini mereka telah berkomitmen menjamin terlayannya hak pilih disabilitas mental. Pada Pileg dan

Pilpres 2014, KPU mendirikan TPS di rumah sakit jiwa dan tidak ada kejadian khusus di TPS rumah sakit jiwa tersebut. KPU pun belum pernah menerima laporan dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) atau kepada Bawaslu terkait adanya mobilisasi pemilih yang sedang terganggu jiwa/ingatannya pada pemungutan suara atau adanya mobilisasi pemilih di rumah sakit jiwa. Sebagai upaya progresif melindungi hak pilih disabilitas mental, KPU menerbitkan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Pada Pasal 4 ayat (3), dinormakan oleh KPU agar orang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya tetap dimasukkan ke dalam DPT, kecuali ada surat keterangan dokter yang menyatakan orang tersebut sedang terganggu jiwa/ingatannya.

### **UPAYA PERBAIKAN DAN PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL PENYANDANG DISABILITAS MENTAL**

Ada lima poin pertimbangan MK dalam memutuskan uji materi Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada. Pertama, hak untuk memilih dan hak untuk didaftar sebagai pemilih dalam pemilihan umum merupakan hak semua warga negara Indonesia yang memenuhi syarat. Mahkamah melihat adanya kaitan erat antara antara pendaftaran sebagai calon pemilih dengan hak pilih itu sendiri. Namun Mahkamah juga memandang bahwa pendaftaran calon pemilih dan hak pilih merupakan dua hal yang secara prinsip berbeda.

Hak pilih adalah hak warga negara untuk mengikuti pemilu sebagai pemilih. Sedangkan pendaftaran pemilih adalah kegiatan administratif yang dilakukan untuk memperoleh data mengenai jumlah warga negara yang memiliki hak pilih. Pendaftaran pemilih merupakan sebuah upaya administratif untuk memastikan bahwa warga negara yang memiliki hak pilih dapat mempergunakan haknya pada hari pemungutan suara.

Namun demikian, poin kedua, kegiatan pendaftaran pemilih adalah wilayah administratif yang tidak langsung berkorelasi dengan terpenuhinya hak pilih. Pasalnya, waktu pelaksanaan pemilihan umum berbeda dengan waktu pendaftaran pemilih. UU Pilkada dan PKPU telah mengatur bahwa bagi pemilih yang belum terdaftar di daftar pemilih, maka yang bersangkutan dapat menunjukkan Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el), kartu keluarga, paspor, dan/atau identitas lain

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pada hari pemungutan suara.

Ketiga, gangguan jiwa dan gangguan ingatan merupakan dua kondisi berbeda meskipun keduanya secara kategoris beririsan. Gangguan ingatan adalah masalah yang ditimbulkan oleh kemunduran atau penurunan kualitas fisik yaitu otak sebagai wahana penyimpan dan pemroses memori. Sedangkan gangguan jiwa tidak selalu disebabkan oleh masalah penurunan kualitas fisik manusia belaka. Masing-masing jenis gangguan, baik gangguan jiwa maupun gangguan ingatan, memiliki turunan yang beragam.

Keempat, MK menilai bahwa tidak semua orang yang sedang mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan akan kehilangan kemampuan untuk menjadi pemilih dalam pemilu. Secara umum, gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan dari perspektif medis memiliki beberapa jenis yang lebih spesifik. Jika melihat dari sisi waktu atau durasi gangguan, secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua, yaitu a) gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan yang bersifat relatif permanen atau kronis; dan b) gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan yang bersifat sementara, tidak permanen, atau episodik.

Adapun dari sisi kualitas, gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan secara garis besar dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu (a) gangguan ringan; (b) gangguan sedang; dan (c) gangguan berat. Masing-masing tingkatan kualitas (stadium) gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan memiliki perbedaan tingkat pemulihan, baik dari sisi kecepatan pemulihan maupun dari sisi kualitas pemulihan. Ada penderita yang mengalami pemulihan kondisi kejiwaan atau ingatan nyaris mencapai seratus persen atau setidaknya mengalami pemulihan yang memungkinkan penderitanya untuk beraktivitas kembali secara normal, baik aktivitas fisik maupun psikis. Namun terdapat pula penderita yang tidak mengalami pemulihan kondisi jiwa dan/atau ingatan, bahkan sekadar dalam batas minimal untuk dapat beraktivitas secara psikis.

Dengan demikian, Mahkamah menilai, apabila yang dimaksud oleh pembentuk UU, orang yang dikecualikan dari pencatatan pemilih adalah orang dengan psikosis (gila) yang memiliki ciri, antara lain hidup menggelandang, makan sembarangan, bersifat asosial, bahkan tidak menyadari keberadaan dirinya sendiri, maka hal demikian tidak perlu diatur secara khusus. Orang dengan psikosis tersebut dengan penalaran

yang wajar tidak akan didaftar oleh petugas pencatat pemilih karena orang tersebut tidak memiliki keinginan untuk mengikuti pemungutan suara.

Menurut Mahkamah, tidak perlu diaturnya larangan didaftar sebagai pemilih bagi orang dengan psikosis, selayaknya tidak perlu mengatur larangan untuk didaftar bagi orang yang sedang menghadapi kematian, sedang mengalami koma, dan lain sebagainya. Ketika orang dengan psikosis diatur secara khusus dalam UU, khususnya dalam ketentuan mengenai pencatatan pemilih, bahkan diletakkan dalam kategori gangguan jiwa/ingatan, hal demikian akan turut membawa akibat hukum kepada orang dengan gangguan jiwa/ingatan yang bukan psikosis.

Kelima, ketiadaan pedoman atau kriteria dan ketiadaan lembaga atau profesi yang tepat untuk melakukan analisis kejiwaan terhadap calon pemilih mengakibatkan ketentuan ini berpotensi menimbulkan pelanggaran hak konstitusional. Pasal 73 UU Kesehatan Jiwa *juncto* Pasal 150 UU Kesehatan Jiwa mengatur bahwa pemeriksaan kesehatan jiwa untuk kepentingan hukum harus dilakukan oleh dokter spesialis kedokteran jiwa, bahkan melibatkan dokter spesialis bidang lain dan atau psikolog klinis. Sementara penyelenggara pemilu bukanlah lembaga yang tepat untuk menentukan kondisi gangguan jiwa/ingatan karena tidak didesain untuk melakukan diagnosis kesehatan jiwa dan/atau ingatan. Ketiadaan pedoman serta lembaga yang tepat untuk menjalankan ketentuan Pasal 57 ayat (3) huruf a berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional calon pemilih untuk terdaftar sebagai calon pemilih.

Berdasarkan lima pertimbangan tersebut, Mahkamah memutuskan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a UU Pilkada No.8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum tetap sepanjang frasa “terganggu jiwa/ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”. Putusan dibacakan pada 13 Oktober 2016.

# Syarat Minimal Usia Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden

Kahfi Adlan Hafiz

**P**ada awal tahun 2023, publik digemparkan oleh permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang diajukan oleh Partai Solidaritas Indonesia (PSI). Ketentuan yang diuji tepatnya pada Pasal 169 huruf q yang memuat ketentuan tentang minimal usia calon presiden dan wakil presiden. Permohonan ini menjadi penabuh genderang pertama permasalahan usia minimal capres dan cawapres yang berujung pada konflik kepentingan antara Ketua Mahkamah Konstitusi, Anwar Usman, dengan keponakannya yang juga putra sulung Presiden Joko Widodo, Gibran Rakabuming Raka.

Dalam perkara No. 29/PUU-XXI/2023, PSI menyebutkan ketentuan batas minimal usia capres-cawapres melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang *intolerable*. Ketentuan tersebut juga dianggap diskriminasi secara usia karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 untuk menjamin kesempatan yang sama bagi setiap warga negara dalam pemerintahan. PSI juga mempersoalkan *original intent* usia 40 tahun sebagai usia minimal bagi capres dan cawapres yang dianggap tidak memiliki basis ilmiah yang kuat.

Namun, argumen PSI tentang diskriminasi usia atau *ageism* tidak konsisten dengan petitem permohonan. PSI meminta agar batas minimal usia diturunkan dari 40 tahun menjadi 35 tahun. Usia 35 tahun dianggap ideal berdasarkan beberapa dasar yang sebetulnya cukup ilmiah. Misalnya dengan mengutip Klimczuk, yang menyebutkan usia 35-64 tahun merupakan kategori usia *middle adulthood* yang masuk

dalam tahap psikologis developmental dengan beberapa peran krusial dalam masyarakat. Selain itu, teori Levinson juga menjelaskan usia 33-40 tahun adalah fase *'settling down'* yang lebih terdorong untuk turun tangan membangun komunitas dan komitmen pada karir.

Permasalahan yang diajukan PSI sesungguhnya adalah tentang batas minimal usia ideal capres dan cawapres, bukan diskriminasi usia. Sehingga, argumen soal melanggar moralitas dan inkonstitusional menjadi tidak tepat. Perbedaan tersebut akan berdampak pada ada tidaknya isu konstitusionalitas dalam permohonan tersebut. Hal ini akan sangat determinan bagi sikap MK dalam melihat permohonan PSI tersebut.

### **DISKRIMINASI USIA DALAM PENCALONAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN**

Bila melihat permohonan PSI, dalil mahkota yang diajukan adalah *ageism* atau diskriminasi usia. Hal ini disebabkan adanya pembatasan usia minimum yang diletakkan pada persyaratan untuk menjadi capres dan cawapres dalam Pasal 169 huruf q UU Pemilu. PSI meminta agar batas usia itu diturunkan dari 40 tahun menjadi 35 tahun agar diskriminasi usia tidak terjadi. Dalam banyak referensi, diskriminasi usia dikenal juga sebagai *ageism*. Hal ini merupakan situasi dimana terdapat stereotip negatif yang berujung pada diskriminasi berdasarkan usia. Bentuknya, dapat berupa stereotip atau persepsi, prasangka (*prejudice*), serta diskriminasi yang masuk dalam tindakan (World Health Organization, 2021).

Istilah dan konsep *ageism* awalnya diperkenalkan Butler yang menyebut *ageism* adalah penghakiman terhadap satu kelompok umur oleh kelompok umur lainnya (Butler 1969). Istilah ini berkembang bukan lagi dalam perspektif yang negatif, namun dapat dimaksudkan sebagai stereotip yang netral atau bahkan positif (Iversen, Larsen and Solem 2009). Sebagai contoh, stereotip negatif dalam *ageism* dapat berbentuk meremehkan pemuda yang tidak memiliki pengalaman dalam melakukan banyak hal. Sedangkan, stereotip netral dapat melihat pengelompokan jenis generasi seperti generasi Z, generasi Millennial, atau generasi *Baby Boomer* yang diklasifikasi berdasarkan realitas biologis dan kronologis. Di sisi lain, stereotip positif dapat berbentuk anggapan masyarakat bahwa pemuda memiliki kekuatan fisik dan akses informasi

yang mumpuni, sehingga dapat mengerjakan berbagai hal.

Terdapat banyak ketentuan yang diskriminatif secara usia dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, utamanya soal persyaratan menduduki sebuah jabatan, baik *by election* ataupun *by appointment*. Misalnya pada Pasal 35 ayat (2) PKPU 8/2022 yang mengatur tentang syarat usia anggota KPPS. Anggota KPPS wajib berusia maksimal 55 tahun pada hari pemungutan suara. Batasan usia ini tentu bisa dikatakan sebagai diskriminasi usia, namun dalam stereotip yang positif. Sebab dari pelajaran pada Pemilu 2019, angka kematian anggota KPPS cukup tinggi akibat beban kerja yang sangat berat dan usia anggota yang mayoritas lanjut usia. Batasan maksimal usia merupakan bentuk antisipasi jatuhnya korban jiwa yang lebih banyak pada Pemilu 2024.

Oleh karenanya, dalam konteks konstusionalitas Pasal 169 huruf q UU Pemilu, perlu dilihat apakah batasan usia dimaksudkan untuk mendiskriminasi kelompok usia tertentu secara negatif, netral, atau positif? Hal ini akan sangat mempengaruhi pertimbangan hakim untuk menemukan isu konstusional dalam permohonan. Bila terdapat diskriminasi yang negatif dalam ketentuan Pasal *a quo*, maka terdapat pula isu konstusionalnya, begitu pula sebaliknya.

## **UJI KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL**

Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan tertinggi bersama dengan Mahkamah Agung (MA). Dalam UUD 1945, MK memiliki tugas utama untuk menguji konstusionalitas suatu undang-undang terhadap UUD 1945 (Asshiddiqie 2004). Oleh karenanya, MK juga kerap kali dikenal sebagai *the guardian of the constitution* atau penjaga konstitusi.

Dalam pengujian konstusionalitas suatu ketentuan atau undang-undang, berlaku asas *point d'interet point d'action* atau barang siapa yang memiliki kepentingan maka ia yang dapat menggugat. Serupa dengan acara perdata yang bersifat adversarial, hukum acara MK juga menekankan pentingnya pembuktian kerugian pemohon untuk mendapatkan kedudukan hukum.

Kerugian pemohon harus dilihat dalam bentuk kerugian konstusional (*constitutional injury*) yang dijamin oleh UUD 1945. Hal ini tertuang dalam Putusan MK No. 06/PUU-II/2005 dan Putusan MK No. 11/PUU-V/2007 yang menyebutkan bahwa pemohon harus mampu

membuktikan kerugian konstitusional berdasarkan lima syarat. Kelima syarat tersebut diklasifikasikan oleh Bisariyadi (2017) dalam dua kelompok, yakni *pertama*, unsur-unsur yang harus dipenuhi, dan *kedua*, prosedur penilaian ukuran kerugian konstitusional. Pembagiannya sebagai berikut:

#### Klasifikasi Syarat-Syarat Kerugian Konstitusional

SYARAT TENTANG UNSUR-UNSUR YANG HARUS DIPENUHI	SYARAT TENTANG PROSEDUR PENILAIAN UKURAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL
(1) Adanya hak dan/atau kewenangan	(3) Bentuk kerugian harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial akan terjadi
(2) Adanya kerugian yang diderita	(4) Adanya hubungan kausalitas antara kerugian dengan UU yang diuji
	(5) Kerugian tidak akan terjadi bila permohonan dikabulkan

Berdasarkan klasifikasi syarat tersebut, pemohon harus membuktikan haknya yang dijamin konstitusi dirugikan. Kerugian tersebut harus bersifat spesifik dan ada hubungan kausalitas (*causal verband*) antara kerugian dengan keberlakuan UU yang diuji, sehingga bila permohonan dikabulkan, kerugian tersebut akan hilang.

Hal ini menandakan basis pengujian undang-undang terletak pada isu konstitusionalitas suatu ketentuan yang menggambarkan hubungan kausalitas antara kerugian yang dialami dengan objek pengujian. Karenanya, pemohon juga harus menjelaskan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang memberikan hak konstitusional spesifik bagi pemohon yang dilanggar oleh keberlakuan objek permohonan.

Dalam UUD 1945, terdapat setidaknya 26 ketentuan yang menjamin hak konstitusional warga negara, di samping beberapa pasal lainnya yang memerintahkan negara untuk memenuhi hak warga negara (Bisariyadi 2017). Dalam ketentuan-ketentuan tersebut, terdapat beberapa penggolongan hak, seperti hak sipil dan politik serta hak ekonomi sosial. Penggolongan tersebut akan berimplikasi pada cara pemenuhan yang berbeda-beda, sehingga tidak semua ketentuan undang-undang yang dianggap melanggar hak konstitusional oleh pemohon juga dianggap kerugian konstitusional oleh MK.

## UPAYA MENGUBAH PERSYARATAN USIA

Tepat beberapa bulan sebelum tahapan pencalonan presiden dan wakil presiden dimulai, isu soal batas usia capres-cawapres sangat menghangat. Setidaknya pada periode waktu yang sama, terdapat lima perkara pengujian undang-undang yang mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 169 huruf q UU Pemilu, antara lain:

NOMOR PERKARA	PEMOHON
29/PUU-XXI/2023	PSI bersama beberapa kadernya secara individual
51/PUU-XXI/2023	Partai Garuda
55/PUU-XXI/2023	Erman Safar (Wali Kota Bukittinggi), Emil Dardak (Wakil Gubernur Jawa Timur), dkk.
90/PUU-XXI/2023	Almas Tsaqibbirru
91/PUU-XXI/2023	Arkaan Wahyu

Adapun Perludem menjadi pihak terkait dalam Perkara No. 29/PUU-XXI/2023 yang diajukan oleh Partai Solidaritas Indonesia (PSI). Terlepas dari kepentingan politik di belakangnya, permohonan yang diajukan cukup menarik karena menyoal batas usia yang ideal untuk jabatan presiden. Argumentasi yang diajukan juga cukup mendalam karena berbasis pada beberapa referensi ilmiah dan risalah pembahasan ketentuan usia capres pada UU Pemilu.

Terdapat beberapa argumen permohonan, *pertama*, pemohon menegaskan ketentuan batas usia mengakibatkan ketidakadilan yang intolerable, diskriminatif, dan bertentangan dengan konstitusi. *Kedua*, ketentuan batas usia juga bertentangan dengan prinsip persamaan derajat dan akan merugikan 21,2 juta WNI yang berusia 35-39 tahun. *Ketiga*, ketentuan tersebut juga bertentangan dengan *original intent* para pembentuk UUD 1945 dan melupakan realitas historis Indonesia. *Keempat*, batas usia 40 tahun tidak memiliki basis ilmiah yang jelas dan bertentangan dengan beberapa kajian psikologi. Selain itu, terdapat beberapa dalil lainnya yang berkaitan dengan empat dalil utama di atas.

Terhadap dalil-dalil tersebut, Perludem sebagai pihak terkait menanggapi dalam empat poin, yaitu:

## **Tentang Menghadirkan Persyaratan Ketat bagi *Elected Official***

Pemohon meminta agar MK menurunkan batas usia dari 40 tahun menjadi 35 tahun sesuai dengan UU 42/2008 tentang Pilpres. Undang-undang tersebut merupakan kerangka hukum yang memberikan aturan pada pemilihan presiden dan wakil presiden sebelum akhirnya digabung dengan UU Pileg dan UU Penyelenggaraan Pemilu menjadi UU 7/2017 tentang Pemilu. Pemohon beranggapan, syarat usia 40 tahun bagi capres-cawapres hanya akan melanggar hak politik warga negara.

Penting untuk mendudukan masalah ini melalui perspektif persyaratan ketat bagi *elected official*. Logika ini sebetulnya diperkenalkan MK melalui beberapa putusan yang menguji ketentuan syarat pejabat yang dipilih melalui pemilu. Sebagai contoh dalam Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019 yang menguji ketentuan batas usia calon kepala daerah. Dalam putusan ini, MK menekankan bahwa syarat ketat bagi *elected official* penting untuk menjaga demokrasi tetap sesuai jalur dan tidak bertransformasi menjadi mobokrasi. Lengkapnya adalah sebagai berikut:

*“...hakikat demokrasi sesungguhnya tidaklah semata-mata terletak pada pemenuhan kondisi “siapa yang memperoleh suara terbanyak rakyat dialah yang berhak memerintah” melainkan lebih pada tujuan akhir yang hendak diwujudkan yaitu hadirnya pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat sehingga memungkinkan hadirnya kesejahteraan. Oleh karena itu, dalam proses berdemokrasi, sebelum tiba pada persoalan “siapa yang memperoleh suara terbanyak rakyat dialah yang berhak memerintah,” secara inheren, terdapat esensi penting yang terlebih dahulu harus diselesaikan yaitu “siapa yang memenuhi kualifikasi atau persyaratan sehingga layak untuk dikontestasikan guna mendapatkan dukungan suara terbanyak rakyat.” Dalam konteks inilah rule of law berperan penting dalam mencegah demokrasi agar tidak bertumbuh menjadi mobocracy atau ochlocracy—sebagaimana sejak masa Yunani Purba telah dikhawatirkan, di antaranya oleh Polybius. (Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019: 62)*

Berdasarkan pertimbangan di atas, MK menegaskan bahwa syarat ketat semata untuk menjaga agar peserta pemilu telah melewati standar kelayakan yang ditentukan undang-undang. Hal ini penting

agar masyarakat tidak memilih ‘*kucing dalam karung*’ dan mendapati pemimpin yang tidak sesuai standar dalam menghadirkan pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan publik dengan baik.

Di sisi lain, bilapun persyaratan dianggap membatasi hak politik, hal ini tentu dimungkinkan secara universal. *International Covenant on Civil and Political Rights* menyebut, hak politik adalah *derogable rights* atau hak yang bisa dibatasi selama dimaksudkan untuk hal-hal tertentu seperti harus diatur oleh hukum dan diperlukan untuk masyarakat demokratis. Dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 juga memberikan kemungkinan untuk membatasi hak warga negara selama dilakukan untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain.

Dalam konteks batas usia capres-cawapres, batasan terhadap hak politik warga negara menjadi sangat rasional. Sebab, batas usia merupakan bagian dari persyaratan ketat bagi *elected official* sehingga tidak terdapat isu diskriminasi dan kerugian konstitusional di dalamnya. Bilapun batas usia dalam ketentuan Pasal 169 huruf q UU Pemilu dianggap belum ideal, diskursus batas usia dapat dibangun dalam forum legislasi sebagai pilihan politik para pembentuk undang-undang.

### **Permohonan tidak memiliki isu konstitusional**

Pemohon dalam dalil-dalilnya menyebutkan bahwa batas usia 40 tahun diskriminatif bagi kelompok usia tertentu. Hal ini ditunjukkan dari beberapa temuan pemohon tentang usia ideal presiden dan wakil presiden. Pemohon mendalilkan kelompok usia 36-45 tahun masuk dalam tahapan dewasa akhir dan menunjukkan adanya sifat antikorupsi serta memasuki usia yang matang. Pemohon juga menyebutkan usia minimal capres-cawapres di banyak negara adalah 35 tahun.

Dalam dalil tersebut, pemohon menilai ketentuan batas usia bersifat mendiskriminasi usia atau *ageism*. Hal ini dipahami sebagai stereotip, prasangka, dan diskriminasi terhadap seseorang atau satu kelompok berdasarkan usia (World Health Organization 2021). Bila anggapan *ageism* itu benar, maka batas usia capres-cawapres berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional.

Namun dalam petitum, pemohon meminta agar batas usia diturunkan menjadi 35 tahun. Dengan logika *ageism* yang diajukan, menurunkan batas usia dengan selisih hanya lima tahun tentu akan berakhir pada diskriminasi usia yang sama. Sesungguhnya yang diajukan pemohon

adalah diskursus soal batas usia ideal, sehingga tidak ditemukan isu konstitusional yang diajukan oleh pemohon.

### **Open Legal Policy dan Sikap MK tentang Batas Usia Pejabat Publik**

Dalam Putusan No. 29/PUU-XXI/2023, pemohon menyebutkan ketentuan batas usia telah melanggar semangat persamaan derajat dan mendiskriminasi hak politik warga negara yang berusia di bawah 40 tahun. Seperti yang telah disampaikan di atas, pengetatan syarat bagi *elected official* sangat krusial untuk menghindari transformasi demokrasi menjadi mobokrasi. Beberapa syarat memang akan menutup kesempatan kelompok tertentu.

Sebagai contoh, syarat minimal pendidikan SMA bagi capres-cawapres. Ketentuan ini akan menutup peluang kelompok masyarakat yang berpendidikan SMP ke bawah untuk menjadi presiden atau wakil presiden. Namun ketentuan itu semata untuk menghadirkan calon yang dipercaya mampu menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan publik yang baik. Hal yang sama juga berlaku untuk syarat batas usia.

Bila melihat secara historis, terdapat pembelajaran dari beberapa putusan MK yang menguji ketentuan syarat usia. MK cenderung melihat bagaimana ketentuan syarat pejabat terkait dalam UUD 1945, termasuk *original intent* berdasarkan risalah sidang perubahan UUD 1945. Secara umum, MK berpandangan bila konstitusi tidak memberikan ketentuan batas usia, maka berarti UUD 1945 memberikan keleluasaan bagi para pembentuk undang-undang untuk menentukannya.

Contohnya dalam Putusan MK No. 15/PUU-V/2007 yang menguji syarat usia calon kepala daerah. Mahkamah menilai UUD 1945 tidak menentukan batasan usia minimum tertentu sebagai kriteria yang berlaku umum untuk semua jabatan atau aktivitas pemerintahan. Hal itu berarti, UUD 1945 menyerahkan penentuan batasan usia tersebut kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya. Dengan kata lain, oleh UUD 1945 hal itu dianggap sebagai bagian dari kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang

Putusan MK No. 37/PUU-VIII/2010 yang menguji ketentuan usia minimal pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam UU 30/2002 tentang KPK. Dalam perkara tersebut, Mahkamah berpandangan bahwa UUD 1945 menyerahkan penentuan batasan usia

kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya. Selain itu, MK juga memiliki pendapat serupa dalam beberapa putusan lainnya, seperti Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, Putusan MK No. 65/PUU-XV/2017, dan Putusan MK No. 58/PUU-XVII/2019 yang menguji batas minimum usia pejabat publik seperti perangkat desa, kepala daerah, dan hakim Mahkamah Konstitusi.

Dari sini, dapat ditangkap bahwa MK memandang batas usia selama tidak diatur oleh UUD 1945, merupakan bagian dari persyaratan yang wajar dan rasional. MK juga beranggapan bahwa ketiadaan pengaturan di UUD 1945 menandakan ketentuan batas usia merupakan pilihan politik para pembentuk undang-undang sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dan tidak memiliki isu konstitusionalitas sama sekali.

### **Original Intent Ketentuan Batas Usia Capres dan Cawapres**

Terkait dengan *original intent*, pemohon mengutip beberapa pendapat para penyusun UUD 1945. Misalnya pendapat Soewarno dari Fraksi PDI-P dan Ida Bagus Gunadha dari Parisada Hindu, yang mengusulkan batas minimal usia presiden adalah sekurang-kurangnya 35 tahun. Beberapa pendapat dalam proses penyusunan amandemen UUD 1945 tersebut dijadikan basis bagi pemohon untuk menyatakan bahwa ketentuan usia minimal 40 tahun bagi capres-cawapres bertentangan dengan maksud asli para pembentuk UUD 1945.

Namun pemohon melupakan banyaknya pendapat lain dalam perdebatan tentang syarat capres dan cawapres. Misalnya, Irma Alamsyah dari Kowani yang mengusulkan usia minimum 40 tahun dan maksimum 65 tahun untuk presiden dan wakil presiden. Selain itu terdapat pula usulan dari Fraksi PBB yang diwakilkan Hamdan Zoelva, yang menyatakan,

*“yang pertama kami ajukan syarat Presiden dan Wakil Presiden adalah 40 tahun sama yang disampaikan oleh F-UG, kira-kira pada saat itu sudah sangat matang sebagaimana Nabi Muhammad juga diangkat sebagai Rasul pada umur 40 tahun”.*

F-UG melalui juru bicaranya, Soedijarto, juga menyepakati usulan batas minimal usia 40 tahun dengan menjelaskan bahwa;

*“Presiden dan Wakil Presiden adalah seorang warga negara Indonesia yang sejak lahir tidak pernah menjadi warga negara lain atas kehendak sendiri, sehat mental fisik, berusia sekurang-kurangnya 40 tahun, dan tidak pernah dihukum dengan pidana kecuali pidana politik”.*

Selain beberapa tokoh tersebut, terdapat beberapa peserta sidang yang juga mengusulkan batas usia tertentu yang beragam sebagai syarat presiden dan wakil presiden.

Pandangan menarik diutarakan oleh Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi PPP yang menyatakan, sebaiknya pengaturan soal batas usia dan tidak pernah dihukum pidana penjara harus dicermati ulang, termasuk memikirkan apakah persyaratan tersebut cukup diatur di tingkat UU saja. Perwakilan Fraksi PKB, Andi Najmi Fuadi juga menyampaikan agar persyaratan yang rigid sebaiknya diatur di dalam undang-undang, bukan di dalam UUD 1945

Berdasarkan perdebatan tersebut, UUD 1945 akhirnya tidak mengatur soal batas usia capres-cawapres dan menyerahkan pengaturannya kepada undang-undang. Oleh karenanya, pandangan pemohon bahwa pengaturan batas usia capres bertentangan dengan *original intent* sangat tidak tepat. Para penyusun amandemen UUD 1945 justru memberikan peluang untuk mendiskusikan lebih jauh pengaturan batas usia di level undang-undang agar dapat lebih fleksibel dan sesuai kondisi ideal.

## **PERTIMBANGAN HUKUM DAN PUTUSAN HAKIM**

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menelaah melalui *original intent* dalam risalah perubahan UUD 1945. Pembahasan tentang syarat presiden dan wakil presiden, termasuk batas usia, mengerucut pada dua pilihan rumusan yang diusulkan dalam rapat ke-5 Badan Pengkajian MPR pada Oktober 2001.

Rumusan pertama, mengatur syarat presiden dan wakil presiden terbatas pada soal kewarganegaraan dan persyaratan lainnya diatur dalam undang-undang. Rumusan kedua, memberikan pengaturan yang lebih lengkap. Pilihan ini memberikan syarat berupa kewarganegaraan, batas usia minimal 40 tahun, tidak pernah dijatuhi pidana, dan mampu secara jasmani dan rohani (Risalah Komprehensif Perubahan UUD 1945, 205). Namun, dalam Rapat Komisi A ke-5 MPR, disepakati syarat

presiden dan wakil presiden di UUD 1945 hanya sebatas persoalan kewarganegaraan, tidak pernah mengkhianati negara, dan mampu secara jasmani dan rohani dalam menjalankan tugas, syarat lanjutannya diatur dalam undang-undang. Alternatif tersebut disepakati dan terlihat dari rumusan Pasal 6 ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Dalam persoalan *original intent*, Mahkamah menyatakan:

*“Berdasarkan penelusuran dan pelacakan kembali secara saksama risalah perubahan UUD 1945 di atas, Mahkamah menemukan fakta hukum bahwa mayoritas pembuat UUD 1945 atau fraksi di MPR pada waktu itu berpendapat usia minimal Presiden adalah 40 (empat puluh) tahun. Namun demikian, dengan alasan antara lain persoalan usia di kemudian hari dimungkinkan adanya dinamika dan tidak ada patokan yang ideal, sehingga jangan sampai karena persoalan usia padahal telah memenuhi persyaratan yang diatur dalam UUD, tidak dapat mendaftar diri sebagai Presiden maka pembuat UUD bersepakat untuk penentuan persoalan usia diatur dengan undang-undang. Dengan kata lain, penentuan usia minimal Presiden dan Wakil Presiden menjadi ranah pembentuk undang-undang”.* (Putusan MK No. 29/PUU-XXI/2023, 214)

Selanjutnya, Mahkamah juga mengutip beberapa putusan MK seperti Putusan MK No. 15/PUU-V/2007, Putusan MK No. 37-39/PUU-VIII/2010, Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, dan Putusan MK No. 56/PUU-X/2012. Dalam putusan-putusan ini, MK menegaskan bahwa persyaratan batas usia untuk menduduki jabatan publik sepenuhnya kewenangan pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Sehingga terhadap pilihan kebijakan yang dimungkinkan oleh UUD 1945 tidak dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah, kecuali bila melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang *intolerable*.

Selain itu, terdapat empat hal yang dipertimbangkan Mahkamah. *Pertama*, norma Pasal 169 huruf q UU Pemilu adalah turunan dari Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan ketentuan persyaratan diatur oleh undang-undang. Karenanya, norma tersebut tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang. *Kedua*, MK menggunakan logika Perludem sebagai pihak terkait dengan menyatakan petitem pemohon yang meminta menurunkan batas usia menjadi 35 tahun juga

dapat dinilai sebagai diskriminasi usia dan merugikan hak konstitusional warga negara, terutama yang telah memiliki hak pilih. Dengan demikian, Mahkamah tidak dapat menentukan batas usia karena dimungkinkan adanya dinamika dikemudian hari.

*Ketiga*, pascaperubahan UUD 1945, norma tentang batas usia capres-cawapres telah berubah-ubah. Namun, perubahan tersebut tidak menimbulkan problematika lembaga kepresidenan dan kebuntuan hukum yang merugikan hak konstitusional warga negara. *Keempat*, ketentuan Pasal 169 huruf q tidak menimbulkan ketidakadilan dan diskriminatif. Sebab menurut UU 39/1999 tentang HAM, diskriminasi hanya didasarkan pada ras, etnik, agama, status ekonomi, dan status sosial lainnya.

Berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut, MK menyatakan seluruh dalil permohonan tidak beralasan menurut hukum. Sebab, norma tentang batas usia diklasifikasikan sebagai pilihan kebijakan yang terbuka bagi para pembentuk undang-undang yang sangat mungkin disesuaikan dengan dinamika dan kebutuhan. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

### **KONFLIK KEPENTINGAN DALAM PUTUSAN MK NO. 90/PUU-XXI/2023**

Seperti yang telah disampaikan, selain permohonan yang diajukan PSI, terdapat pengujian serupa pada empat putusan lainnya. Semua putusan diucapkan pada 16 Oktober 2023. Terhadap Putusan MK No. 29/PUU-XXI/2023, Putusan MK No. 51/PUU-XXI/2023, dan Putusan MK No. 55/PUU-XXI/2023, Mahkamah menolak seluruh dalil pemohon. Namun, pada Putusan MK No. 90/PUU-XXI/2023, MK menerima Permohonan pemohon dan menambah syarat alternatif dalam norma Pasal 169 huruf q UU Pemilu berupa “...*berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah.*”

Hal ini penting menjadi catatan, sebab dalam hari pengucapan putusan yang sama, hakim-hakim konstitusi memiliki pandangan berbeda dalam pengujian norma serupa. Putusan tersebut bermasalah karena terdapat inkonsistensi hakim-hakim MK dalam menilai dalil. Di awal, MK menyatakan bahwa norma soal usia merupakan bagian dari

konsep *open legal policy* atau kebijakan terbuka bagi para pembentuk undang-undang. Namun dalam Putusan No. 90/PUU-XXI/2023, beberapa hakim MK berbalik arah dan justru menyalahkan konsep *open legal policy* sebagai bentuk *judicial avoidance* atau pengabaian yudisial.

Anomali lainnya terlihat dari cara Mahkamah menilai *legal standing* pemohon. MK yang terkenal restriktif dalam melihat kedudukan hukum, justru menerima alasan pemohon yang ingin menjadi presiden dan mengidolai Gibran Rakabuming Raka yang dinilai berhasil dalam memimpin Kota Surakarta namun terhalang akibat batas usia.

Selain itu, terdapat konflik kepentingan tinggi antara Ketua MK, Anwar Usman, dengan perkara yang disidangkan. Anwar Usman merupakan paman dari Gibran, nama yang disebut oleh pemohon dalam argumentasi permohonannya. Hal ini nyata setelah Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) menyatakan Anwar Usman terbukti mempengaruhi hakim-hakim konstitusi lainnya untuk mengabulkan perkara. Ujungnya, putusan tersebut berhasil memberikan peluang bagi Gibran untuk melaju sebagai calon wakil presiden pada Pilpres 2024.

Cara MK yang ugal-ugalan dalam menilai dalil menjadi alarm nyata bagi keruntuhan lembaga peradilan tertinggi ini. MK tersandera pada konflik kepentingan dan menjebak dirinya dalam pragmatisme politik. Padahal, MK adalah harapan terakhir bagi masyarakat untuk menjamin hak konstitusionalnya.



# Memperketat Syarat Mantan Terpidana dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Calon Anggota Legislatif untuk Pemilu yang Jujur dan Berintegritas

**Fadli Ramadhani**

**U**paya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, jujur, dan transparan mesti dimulai dari penyelenggaraan pemilu yang jujur dan demokratis. Artinya, untuk jabatan publik yang publik yang dipilih melalui proses pemilu, kualitas penyelenggaraan pemilu, dan integritas penyelenggaraan pemilu akan berpengaruh kepada bagaimana pejabat publik tersebut menjalankan pemerintahan.

Oleh sebab itu, terdapat serangkaian persyaratan yang mesti dipenuhi agar yang bersangkutan bisa menjadi peserta pemilu dan menduduki jabatan publik melalui proses pemilu. Persyaratan ini menjadi salah satu instrumen yang penting untuk upaya mendorong pejabat publik yang akan dipilih bisa menjadi figur yang menjalankan pemerintahan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif.

Salah satu syarat yang diatur untuk seorang warga negara bisa menjadi peserta pemilu adalah ketika seorang berstatus sebagai mantan terpidana. Perdebatan yang selalu muncul ketika seorang mantan terpidana akan dicalonkan menjadi peserta pemilu adalah, apakah layak seorang mantan terpidana masih layak untuk dipilih menjadi pejabat publik. Terutama, mantan terpidana kasus korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan dalam jabatan publik dan menimbulkan kerugian keuangan negara. Namun di sisi yang lain, terdapat pandangan yang mengatakan, apakah seorang yang pernah melakukan kesalahan mesti dihukum selamanya sehingga tidak punya kesempatan lagi untuk menjadi pejabat publik.

Keberimbangan inilah yang mesti dijawab oleh pengaturan di dalam kerangka hukum kepemiluan. Di satu sisi, upaya memperketat syarat untuk menjadi peserta pemilu terus dilakukan. Namun disisi yang lain, hak pilih warga negara tetap perlu dilindungi. Upaya untuk menyeimbangkan syarat ketat sebagai mantan terpidana bisa menjadi peserta pemilu lagi dengan pengaturan tetap memberikan perlindungan hak pilih kepada warga negara belum terwujud.

Artinya, kerangka hukum pemilu yang mengatur syarat mantan terpidana, baik untuk pemilihan kepala daerah, termasuk juga untuk pemilihan anggota legislatif, masih sangat longgar. Kelonggaran ini terlihat dari pengaturan syarat mantan terpidana bisa dengan mudah dapat kembali menjadi calon kepala daerah maupun menjadi peserta pemilu legislatif. Hal ini terutama terlihat di dalam ketentuan UU Pilkada. Di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 diatur syarat untuk mantan terpidana bisa mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah, dengan ketentuan; *“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”*

Jika melihat konstruksi ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, mantan terpidana hanya disyaratkan untuk mengumumkan kepada publik secara terbuka bahwa dirinya adalah mantan terpidana. Akibatnya, banyak mantan terpidana, termasuk mantan terpidana kasus korupsi yang baru bebas dari masa pemidanaan, hanya selang beberapa bulan, langsung dapat menjadi

calon kepala daerah kembali. Kondisi menjadi lebih buruk ketika mantan terpidana yang baru bebas, lalu menjadi peserta pemilu, terpilih, namun kemudian melakukan lagi praktik korupsi dalam kedudukan sebagai kepala daerah lagi. Hal ini pernah terjadi pada Muhammad Tamzil, Bupati Kudus periode 2003-2008. Ia pernah menjadi terpidana kasus korupsi pada tahun 2014 dan bebas pada tahun 2015. Pada Pilkada 2018, ia kembali ikut menjadi calon bupati. Setelah terpilih pada hasil pemilihan kepala daerah tahun 2018, belum cukup satu tahun menjabat, Muhammad Tamzil ditangkap oleh KPK pada 27 Juli 2019 karena kembali melakukan tindak pidana korupsi.

Hal yang sama juga terjadi pada Vonnie Anneke Panambunan, Bupati Kabupaten Minahasa Utara. Pada tahun 2008, Vonnie Anneke Panambunan divonis bersalah dalam kasus korupsi pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian negara lebih dari 4 miliar rupiah. Vonnie divonis 1 tahun 6 bulan pidana penjara dan denda 100 juta subsider 6 bulan kurungan, serta membayar uang pengganti 4 miliar rupiah.

Setelah selesai menjalani masa pemidanaan, Vonnie kembali dicalonkan sebagai Bupati Minahasa Utara oleh Partai Gerindra, PKPI, dan PKB di Pilkada 2015. Vonnie pun berhasil memenangi Pilkada 2015. Kondisi ini memperlihatkan bahwa praktik pencalonan di internal partai politik belum memiliki sistem yang demokratis, dengan salah satu pertimbangan dan jejak rekam seorang mantan terpidana korupsi untuk bisa dicalonkan kembali menjadi kepala daerah. Seharusnya ada masa jeda untuk memastikan yang bersangkutan dapat diterima kembali oleh masyarakat. Termasuk juga menghidupkan sistem reward and punishment di internal partai.

Artinya, partai politik sebagai institusi yang punya otoritas penuh dalam proses pencalonan bisa memberikan semacam penghukuman kepada kader atau figur yang sudah dipercaya menjadi calon kepala daerah, namun melakukan praktik korupsi. Sebaliknya, partai bisa memberikan penghargaan kepada kader dan figur yang dicalonkan sebagai kepala daerah dan berhasil mendapatkan prestasi dan berkinerja baik, dapat dicalonkan kembali untuk periode kedua atau bahkan “promosi” untuk level pemilihan yang lebih tinggi.

Namun demikian, pendekatan reward dan punishment ini sama sekali tidak berlaku di partai politik. Buktinya, kepala daerah yang

terjerat korupsi seperti Muhammad Tamzil di Kabupaten Kudus dan Vonnie Anneke Panambunan dengan mudahnya dicalonkan kembali oleh partai. Kondisi inilah yang mendorong perlunya sistem pencalonan, terutama syarat calon kepala daerah yang lebih ketat. Syarat yang lebih ketat diperlukan untuk memastikan partai punya legitimasi hukum untuk mengatur pencalonan sebagai kepala daerah bagi sosok yang berstatus mantan terpidana, terutama mantan terpidana kasus korupsi. Syarat yang lebih ketat ini tentu dengan tetap memperhatikan jaminan hak pilih warga negara dengan tidak menghilangkan selama-lamanya hak pilih warga negara untuk dapat dicalonkan dan dipilih dalam jabatan-jabatan publik yang dipilih melalui proses pemilu.

Kebutuhan untuk memperketat syarat calon juga terjadi untuk pemilu legislatif, baik untuk syarat calon anggota DPR, termasuk juga untuk syarat calon anggota DPD. Syarat untuk calon anggota DPD yang berstatus mantan terpidana di dalam Pasal 182 huruf g UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum dinyatakan; *“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”*

Untuk calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, klausul untuk mantan terpidana juga memberikan kelapangan bagi mantan terpidana yang hendak maju menjadi calon anggota legislatif. Hal ini diatur di dalam Pasal 240 ayat (1) huruf g UU No. 7 Tahun 2017 diatur; *“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”*.

Sementara untuk syarat calon presiden dan wakil presiden, syarat mantan terpidana jauh lebih ketat. Di dalam Pasal 227 huruf k UU No. 7 Tahun 2017 diatur; *“surat keterangan dari pengadilan negeri yang menyatakan bahwa setiap bakal calon tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”*

Jika melihat konstruksi syarat calon presiden, ruang bagi mantan terpidana yang pernah dijatuhi hukuman atas tindak pidana yang diancam lima tahun atau lebih sama sekali tidak boleh menjadi calon presiden dan wakil presiden. Tidak ada klausul pemaaf bagi calon presiden layaknya syarat calon kepala daerah, maupun syarat calon anggota legislatif. Bagi syarat calon anggota legislatif, larangan bagi mantan terpidana atas tindak pidana yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih dapat dikesampingkan dengan calon mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa calon tersebut adalah seorang mantan terpidana.

Adanya kelonggaran bagi mantan terpidana untuk menjadi calon kepala daerah, termasuk juga untuk menjadi calon anggota legislatif, mendorong Perludem untuk menguji ketentuan ini ke Mahkamah Konstitusi. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan kepastian hukum terkait syarat mantan terpidana yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih bisa berlaku standar untuk setiap jabatan publik yang dipilih melalui proses pemilu (elected official). Selain untuk memberikan kepastian dan standar serta perlakuan yang sama terkait syarat mantan terpidana, tujuan yang lebih besar untuk menjaga integritas demokrasi elektoral di Indonesia.

Selain itu, upaya uji materi ini juga ingin merumuskan tafsir baru konstitusionalitas syarat mantan terpidana yang akan memberikan keseimbangan terkait hak pilih warga negara. Memastikan integritas pencalonan kepala daerah dapat dijaga dari pelaku terpidana agar tidak bisa langsung menjadi calon. Selain itu, juga memberikan perlindungan hak pilih kepada warga negara yang pernah melakukan tindak pidana untuk dapat diberikan kesempatan lagi untuk menjadi peserta pemilu setelah melalui beberapa prasyarat tertentu.

### **MENGEMBALIKAN EMPAT SYARAT KUMULATIF BAGI MANTAN TERPIDANA UNTUK MENJADI CALON KEPALA DAERAH KEMBALI**

Di dalam pemilihan kepala daerah, syarat mantan terpidana sesungguhnya mengalami transformasi dari beberapa putusan mahkamah konstitusi. Keinginan Perludem bersama dengan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) untuk mengembalikan adanya masa jeda bagi mantan terpidana, salah satunya adalah dengan mengembalikan kepada tafsir yang pernah dikeluarkan juga oleh MK.

Terkait dengan syarat mantan terpidana ini, sesungguhnya sudah pernah diuji sejak ketentuan syarat mantan terpidana diatur di dalam ketentuan Pasal 58 huruf f UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. MK memutus permohonan ini melalui Putusan No. 17/PUU-V/2007. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa larangan bagi mantan terpidana adalah ketentuan yang konstitusional bersyarat, sepanjang larangan bagi mantan terpidana itu tidak mencakup kepada tindak pidana yang lahir karena kealpaan ringan (*culpa levis*).

Putusan MK terkait dengan larangan mantan terpidana kembali diputus oleh MK pada tahun 2009. Ketentuan yang diuji kali ini adalah ketentuan yang ada di dalam Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008 mengatur; *“tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”*

Melalui Putusan No. 4/PUU-VII/2009, MK untuk pertama kali menafsirkan ketentuan syarat larangan bagi mantan terpidana yang diancam dengan ancaman hukuman lima tahun atau lebih untuk dibolehkan menjadi calon kepala daerah kembali, sepanjang memenuhi empat syarat kumulatif yang mesti dipenuhi oleh mantan terpidana yang diancam hukuman lima tahun atau lebih untuk bisa mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah. Salah satunya adalah dengan menjalani masa jeda lima tahun setelah berstatus terpidana, untuk bisa mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah.

#### Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Ketentuan Syarat Mantan Terpidana Menjadi Calon Kepala Daerah

NO.	UNDANG-UNDANG PILKADA YANG MENGATUR SYARAT MANTAN TERPIDANA	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
1.	<p>Pasal 58 huruf f UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih.”</p>	<p>Putusan MK No. 17/PUU-V/2007:</p> <p>“Mahkamah menyatakan, larangan bagi mantan terpidana untuk bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah adalah norma yang bersifat konstitusional bersyarat, sepanjang larangan bagi mantan terpidana itu tidak mencakup kepada tindak pidana yang lahir karena kealpaan ringan (<i>culpa levis</i>).”</p>

NO.	UNDANG-UNDANG PILKADA YANG MENGATUR SYARAT MANTAN TERPIDANA	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
2.	<p>Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah:</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”</p>	<p>Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009:</p> <p>Menyatakan ketentuan yang melarang terpidana menjadi calon kepala daerah dinyatakan inkonstitusional, tetapi ada empat syarat yang mesti dipenuhi. Adapun empat syarat yang berlaku secara kumulatif itu adalah sebagai berikut:</p> <p>Berlaku untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (elected officials) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak politik oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</p> <p>Berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</p> <p>Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana;</p> <p>Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.</p>
3.	<p>Pasal 13 huruf g UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota:</p> <p>Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara diatas 5 (lima) tahun.</p>	Putusan Tidak Diterima
4.	<p>Pasal 7 huruf g Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota:</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”</p>	Putusan tidak diterima
5.	<p>Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015</p> <p>“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”</p>	<p>Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015:</p> <p>“Menghilangkan syarat kumulatif yang diputuskan oleh Mahkamah di dalam Putusan No. 4/PUU-VII/2009, dan hanya menyisakan satu syarat untuk mantan terpidana dapat menjadi calon kepala daerah, yakni secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya adalah mantan terpidana,”</p>

Dari perjalanan berbagai putusan MK, terlihat jelas pergeseran sikap MK terkait dengan syarat mantan terpidana bisa mencalonkan diri kembali menjadi calon kepala daerah. Pada tahun 2007, MK menganggap syarat mantan terpidana adalah ketentuan yang konstitusional, kecuali bagi mantan terpidana yang dihukum untuk tindak pidana yang terkategori pada kealpaan ringan. Namun pada tahun 2009, MK mengubah tafsirnya terkait larangan bagi mantan terpidana untuk bisa menjadi calon kepala daerah. Pada putusan tahun 2009 itu, MK menyatakan bahwa larangan mutlak bagi mantan terpidana untuk bisa menjadi calon kepala daerah adalah ketentuan inkonstitusional bersyarat, yang syaratnya adalah empat syarat kumulatif yang mesti dipenuhi bagi mantan terpidana untuk bisa menjadi calon kepala daerah.

Syarat pertama, hanya berlaku bagi jabatan yang dipilih melalui proses pemilu. Kedua, ada jeda lima tahun untuk mantan terpidana sejak bebas murni untuk bisa kembali dicalonkan sebagai kepala daerah. Ketiga, wajib untuk jujur dan terbuka tentang jati dirinya sebagai mantan terpidana. Keempat, yang bersangkutan bukan pelaku tindak pidana yang berulang. Empat syarat kumulatif ini sebetulnya dapat dinilai sebagai titik tengah antara keinginan untuk memastikan kualitas dan integritas pencalonan pemilihan kepala daerah agar tidak serta merta mantan terpidana dapat langsung menjadi calon kepala daerah. Selain itu, ada keinginan untuk tetap melindungi hak pilih mantan terpidana agar tidak selama-lamanya hak pilihnya dihilangkan dan tidak bisa lagi mencalonkan diri menjadi kepala daerah.

Namun berselang enam tahun setelah putusan MK tahun 2009, cara pandang MK terkait dengan syarat mantan terpidana berubah. Di dalam putusan pada tahun 2015, MK memberikan tafsir baru terkait dengan syarat mantan terpidana untuk menjadi calon kepala daerah. Melalui Putusan No. 42/PUU-XIII/2015, MK “memangkas” syarat kumulatif bagi mantan terpidana untuk bisa menjadi calon kepala daerah dari awalnya empat syarat, tersisa satu syarat saja untuk mantan terpidana dapat langsung menjadi calon kepala daerah. Salah satu syarat yang paling krusial dihilangkan oleh MK adalah syarat masa jeda lima tahun sejak mantan terpidana bebas murni, baru kemudian bisa dicalonkan lagi menjadi calon kepala daerah.

Di dalam Putusan No. 42/PUU-XIII/2015, MK hanya menyisakan satu syarat bagi mantan terpidana untuk bisa menjadi calon kepala daerah

kembali. Satu syarat itu adalah mantan terpidana wajib secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa dirinya adalah mantan terpidana. Tidak jelas benar, apa yang menjadi latar belakang MK mengubah pendiriannya terkait dengan syarat mantan terpidana ini. Hanya saja, satu hal yang bisa disampaikan secara objektif adalah, perubahan sikap MK tentu dipengaruhi oleh perubahan konfigurasi dan komposisi hakim yang duduk di Mahkamah Konstitusi. Pada tahun 2009, MK diketuai oleh Mahfud MD. Sedangkan pada tahun 2015, MK diketuai oleh Arief Hidayat. Selain perubahan ketua, beberapa hakim juga mengalami perubahan komposisi karena terkait habisnya masa jabatan atau karena tersangkut kasus hukum. Salah satu yang tersangkut kasus hukum adalah Akil Mochtar pada tahun 2013 yang ditangkap oleh KPK. Sedangkan hakim konstitusi yang habis masa jabatan adalah Mahfud MD dan Hamdan Zoelva.

Putusan MK pada tahun 2015 ini yang selanjutnya diakomodir menjadi ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g di dalam UU No. 10 Tahun 2016. Ketentuan ini juga kemudian menghasilkan beberapa kepala daerah yang berstatus mantan terpidana, kemudian bebas, dan langsung tanpa menjalani masa jeda, langsung mencalonkan diri kembali menjadi calon kepala daerah, lalu terpilih, dan kembali mengulang praktik korupsi ketika sudah berstatus sebagai kepala daerah. Salah satunya adalah Bupati Kudus pada tahun 2018 yang kembali tertangkap, setelah sebelumnya pernah menjadi terpidana kasus korupsi.

Berangkat dari kondisi faktual ini, Perludem bersama dengan ICW mengajukan permohonan tafsir baru ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan syarat mantan terpidana. Para pemohon ingin pemberlakuan kembali ketentuan masa jeda bagi mantan terpidana yang hendak maju menjadi calon kepala daerah. Argumentasi permohonan yang disampaikan berangkat beberapa dari hal pokok untuk mewujudkan demokrasi yang berintegritas. Pertama, di dalam permohonan disampaikan bagaimana problem demokrasi dan kontestasi politik yang sangat mahal dan berkelindan dengan praktik korupsi. Hal ini setali tiga uang dengan rendahnya tren vonis pengadilan terhadap pelaku praktik korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara, khususnya kepala daerah. Hasil Penelitian ICW pada tahun 2008 menunjukkan rata-rata vonis terhadap kepala daerah yang ditindak KPK yaitu berkisar 6 tahun 4 bulan.

Kedua, argumentasi yang disampaikan di dalam permohonan adalah pembatasan hak politik adalah sesuatu yang diperbolehkan oleh konstitusi UUD NRI 1945. Selain itu, terkait sanksi pencabutan hak politik juga dinilai tidak maksimal untuk menciptakan sistem pencalonan kepala daerah yang lebih berintegritas dan mengatur agar kepala daerah yang berstatus mantan terpidana tidak langsung bisa menjadi calon kepala daerah begitu selesai menjalani hukuman.

Ketiga, argumentasi yang disampaikan adalah mengelaborasi kembali putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 yang menafsirkan syarat mantan terpidana mesti mengatur masa jeda lima tahun sebelum mantan terpidana dapat dicalonkan kembali sebagai kepala daerah sejak berstatus sebagai mantan terpidana. Hal ini juga berangkat dari pertimbangan MK pada Putusan No. 4/PUU-VII/2009 halaman 124 yang mengatakan *“terhadap jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat, Mahkamah berpendapat, hal tersebut tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyatlah yang akan memiliki sendiri risiko pilihannya. Sebab, jabatan demikian haruslah berpangku oleh orang yang kualitas dan integritas tinggi”*.

Keempat, di dalam permohonan Perludem dan ICW, juga disampaikan rasionalisasi tentang pentingnya masa jeda lima tahun bagi mantan terpidana untuk bisa dicalonkan kembali menjadi kepala daerah. Salah satu yang diulas terkait masa jeda lima tahun adalah ketentuan yang masuk akal untuk ditafsirkan lagi oleh MK karena ada beberapa kondisi faktual yang membutuhkan perubahan pendirian MK. Salah satunya, banyak kepala daerah yang berstatus mantan terpidana, setelah bebas, bisa langsung mencalonkan diri kembali lalu menang. Keadaan buruknya adalah, setelah terpilih kembali mantan terpidana tersebut melakukan tindak pidana korupsi kembali. Oleh sebab itu, masa jeda lima tahun merupakan suatu yang relevan karena sesuai dengan siklus satu masa jabatan kepala daerah. Hanya saja di dalam permohonan ini, Perludem dan ICW meminta kepada Mahkamah agar masa jeda ditambah menjadi 10 (sepuluh) tahun karena seorang bupati, walikota, termasuk gubernur, punya hak untuk memegang jabatan yang sama selama dua periode, yang durasi waktunya adalah sepuluh tahun. Oleh sebab itu, jika terbukti melakukan praktik tindak pidana korupsi, masa jeda bagi mantan terpidana yang dijatuhi pidana dengan ancaman pidana lima tahun adalah sepuluh tahun.

Kelima, argumentasi yang disampaikan adalah ketentuan masa jeda bagi mantan terpidana merupakan bagian yang penting untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang demokratis dan berintegritas.

Terhadap seluruh dalil dan argumentasi permohonan yang disampaikan oleh Perludem dan ICW, MK sejatinya mengakui bahwa ada perubahan-perubahan pendirian yang terjadi di beberapa putusan MK. Termasuk ketika MK memutus permohonan tentang syarat mantan terpidana ini pada tahun 2015 yang menghilangkan empat syarat kumulatif bagi mantan terpidana untuk kembali menjadi calon kepala daerah. Di dalam pertimbangan hukum pada permohonan yang diajukan oleh Perludem dan ICW, yakni perkara 56/PUU-XVII/2019, pada pertimbangan hukum halaman 59, MK mengatakan *“Bahwa apabila dirujuk kembali putusan Mahkamah yang menghilangkan syarat kumulatif sebagaimana termaktub dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 yang menjadikannya sebagai syarat alternatif sehingga persyaratannya menjadi longgar adalah pertimbangan untuk mengembalikan kepada masyarakat sebagai pemilih yang memiliki kedaulatan untuk memilihnya. Namun, setelah dicermati secara seksama fakta empirik yang terjadi telah ternyata pula bahwa upaya mengembalikan kepada kedaulatan pemilih tidak sepenuhnya dapat menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur, dan berintegritas.”*

Pada bagian ini menunjukkan, Mahkamah mengakui bahwa pergeseran sikap MK pada tahun 2015 yang menghilangkan empat syarat kumulatif untuk bagi mantan terpidana telah menghadirkan fakta empirik, yakni kegagalan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang bersih, jujur, dan berintegritas. Penguatan atas pertimbangan ini tentu adalah berulangnya praktik kejahatan korupsi yang dilakukan oleh beberapa kepala daerah yang baru selesai menjadi terpidana, mencalonkan diri kembali, terpilih, dan mengulang lagi praktik korupsi dalam jabatan sebagai kepala daerah.

Terhadap kondisi ini, MK melanjutkan pertimbangannya pada permohonan perkara No. 55/PUU-XVII/2019 pada halaman 59 dengan mengatakan *“Bahwa dengan merujuk fakta-fakta hukum diatas, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan kembali bagi calon kepala daerah yang pernah menjadi terpidana untuk diberi waktu yang dipandang cukup guna melakukan penyesuaian (adaptasi) ditengah masyarakat untuk*

*membuktikan bahwa setelah selesai menjalani masa pidananya orang yang bersangkutan benar-benar telah mengubah dirinya menjadi lebih baik dan teruji, sehingga ada keyakinan dari pemilih bahwa yang bersangkutan tidak akan mengulangi perbuatan yang pernah dipidanakan kepadanya termasuk juga perbuatan-perbuatan lain yang dapat merusak hakikat pemimpin bersih, jujur, dan berintegritas.”*

Pada akhirnya, MK mengunci pertimbangan hukumnya dengan mengatakan bahwa; *“...Mahkamah tidak menemukan jalan kecuali memberlakukan kembali keempat syarat kumulatif sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 dalam pencalonan kepala daerah yang saat ini diatur di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016. Selain alasan diatas langkah demikian juga dipandang penting oleh Mahkamah demi memberikan kepastian hukum seta mengembalikan makna esensial dari pemilihan kepala daerah itu sendiri, akan menghasilkan orang-orang yang memiliki kualitas dan integritas untuk menjadi pejabat publik dan pada saat yang sama tidak menghilangkan hak politik warga negara dalam berpartisipasi di dalam pemerintahan”.*

Berdasarkan pertimbangan tersebut, di dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, MK memberikan penafsiran ulang terhadap klausul Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 yang selengkapny berbunyi:

*“Calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati, dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:*

- g. (i) tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; (ii) bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai hukum tetap dan secara jujur dan terbuka*

mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan (iii) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang;”

Pascaputusan ini, ketentuan syarat bagi mantan terpidana yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih mesti menjalani masa jeda lima tahun jika hendak mencalonkan diri kembali. Putusan ini akhirnya memberikan proteksi kepada pemilih.

### **MASA JEDA LIMA TAHUN UNTUK MANTAN TERPIDANA YANG MENCALONKAN DIRI MENJADI ANGGOTA DPD**

Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019 telah menghadirkan harapan baru terhadap upaya memberikan keseimbangan antara mendorong terwujudnya pilkada yang bersih, jujur, dan demokratis, dengan memberikan perlindungan hak pilih warga negara yang berstatus mantan terpidana. Seperti yang sudah dijelaskan pada bagian pendahuluan di dalam tulisan ini, terdapat perbedaan pengaturan terkait syarat mantan terpidana untuk warga negara yang ingin maju di jabatan yang dipilih melalui proses pemilu, terutama antara syarat calon kepala daerah dan calon presiden, dengan calon anggota legislatif.

Berangkat dari situasi itu, Perludem menguji ketentuan Pasal 182 huruf g UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur; *“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”*

Di dalam argumentasi permohonan, Perludem mengemukakan beberapa hal penting. Pertama, terkait dengan bentangan empirik kontestasi politik dan masifnya politik uang yang terjadi, khususnya pada pemilu legislatif. Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi pada tahun 2018, lebih dari 30 persen pelaku tindak pidana korupsi merupakan pejabat politik yang menempati jabatan baik di cabang eksekutif maupun legislatif. Menurut data ICW (Sjafrina:2019), praktik korupsi politik ini sangat erat dengan praktik politik uang dalam pemilu melalui dua bentuk. Pertama, membeli suara pemilih dengan uang. Kedua, membeli kursi partai di legislatif untuk pencalonan. Oleh sebab

itu, adanya pengaturan masa jeda untuk calon anggota legislatif, dalam hal ini calon anggota DPD menjadi sangat penting untuk dilakukan, agar sesuai dengan prinsip mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang bersih, jujur, dan berintegritas.

Kedua, Perludem menjelaskan pentingnya ada persyaratan masa jeda bagi mantan terpidana karena kerentanan anggota legislatif terjebak dalam praktik koruptif. Ketiga, argumentasi yang digunakan adalah rasionalisasi masa jeda atau masa tunggu bagi mantan terpidana yang akan menjadi calon anggota legislatif. Argumentasi ini sepenuhnya merujuk pada putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019. Mengingat DPD juga adalah jabatan yang dipilih melalui proses pemilu, mestinya pengaturannya juga sama, terutama terkait dengan pemberlakuan masa jeda lima tahun.

Di dalam pertimbangan hukumnya, MK hampir sepenuhnya merujuk pada Putusan No. 56/PUU-XVII/2019 yang memutuskan harus ada masa jeda bagi mantan terpidana yang akan menjadi calon kepala daerah. Mahkamah juga menyambungkan pertimbangan tersebut dengan pertimbangan di dalam Putusan No. 87/PUU-XX/2022 yang sudah terlebih dahulu memutuskan masa jeda bagi mantan terpidana selama lima tahun, terhitung sejak berstatus mantan terpidana, jika hendak maju menjadi calon anggota DPR dan DPRD.

Di dalam permohonan yang diajukan Perludem ini, melalui Putusan No. 12/PUU-XXI/2023, khususnya di pertimbangan pada paragraph [3.14]:

“Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum diatas, Mahkamah menilai ternyata ketentuan norma Pasal 182 huruf UU 7/2017 yang mengatur persyaratan mantan terpidana yang akan mencalonkan diri menjadi anggota DPD telah terbukti terdapat persoalan konstusionalitas norma dan tidak selaras dengan semangat yang ada dalam ketentuan norma Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 sebagaimana telah dimaknai dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 dan norma Pasal 240 ayat (1) huruf g UU No. 7/2017 sebagaimana telah dimaknai dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XX/2022.”

Pada akhirnya, di dalam Putusan No. 12/PUU-XXI/2023 mengatur ketentuan mantan terpidana untuk bisa menjadi calon anggota DPD

dengan amar:

“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; (ii) bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai hukum tetap dan secara jujur dan terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan (iii) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang.”

## **KESIMPULAN**

Dalam implementasi saat pencalonan kepala daerah dan pencalonan anggota DPD, kedua putusan MK terkait syarat mantan terpidana tersebut tidak selalu mulus. Untuk syarat mantan terpidana bagi calon kepala daerah misalnya, pada Pilkada 2020, Bawaslu sempat punya pemahaman yang berbeda terkait masa jeda lima tahun dihitung dari mana. Menurut Bawaslu, masa jeda sudah dihitung ketika seorang terpidana sudah keluar dari penjara, tanpa mempedulikan yang bersangkutan sudah bebas murni atau belum. Padahal, putusan MK menggunakan frasa “mantan terpidana” yang artinya mewajibkan masa jeda dihitung ketika seorang terpidana sudah bebas murni. Sebab tidak semua terpidana yang sudah keluar dari penjara statusnya sudah berubah menjadi terpidana. Misalnya untuk terpidana yang mendapatkan bebas bersyarat atau sedang menjalani masa asimilasi, statusnya tetap masih terpidana.

Perbedaan pemaknaan putusan MK ini menuai persoalan pada Pilkada Kabupaten Boven Digoel, Papua, pada tahun 2020. Seorang mantan terpidana yang belum selesai menjalani masa jeda lima tahun, diperintahkan Bawaslu untuk diikutkan pada Pilkada 2020. Akhirnya, perkara ini digugat ke MK dan hasil Pilkada Boven Digoel pada tahun

2020 dibatalkan oleh MK.

Untuk pencalonan anggota DPD, juga memiliki problematika tersendiri ketika Pemilu 2024. Sumber masalahnya adalah, ketika Irman Gusman, mantan Ketua DPD yang terjerat masalah korupsi hendak maju kembali menjadi calon anggota DPD. Irman diancam dengan sanksi pidana satu sampai lima tahun berdasarkan ketentuan UU Tindak Pidana Korupsi. Pertanyaannya, apakah ancaman sanksi pidana kepada Irman ini termasuk ke dalam rentang tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih? Seharusnya iya.

Namun, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta memiliki penafsiran berbeda. Setelah KPU menyatakan Irman tidak memenuhi syarat, begitu pula Bawaslu memutuskan hal yang sama dalam sengketa proses pemilu, PTUN Jakarta justru memerintahkan Irman dimasukkan menjadi calon anggota DPD. Putusan PTUN Jakarta sempat diabaikan oleh KPU sehingga Irman tidak masuk ke dalam surat suara. Irman kemudian mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu ke MK. Anehnya, MK mengabulkan permohonan Irman dan memerintahkan pemungutan suara ulang (PSU) DPD di Sumatera Barat. Hasilnya, Irman kembali terpilih menjadi anggota DPD dari provinsi tersebut.

Dengan situasi seperti ini, perlu ketentuan norma yang lebih rigid dengan penjelasan dan simulasi yang detail sehingga bisa menjadi pedoman bagi para pengambil kebijakan terkait dengan implementasi ketentuan syarat mantan terpidana. Ketentuan ini sebaiknya diatur dalam UU Pemilu yang mesti segera direvisi saat pemerintahan baru hasil Pemilu 2024 dilantik.

# Syarat Bukan Anggota Partai Minimal Lima Tahun Bagi Calon Penyelenggara Pemilu

Usep Hasan Sadikin

**L**egislati penyelenggaraan Pemilu 2014 mengalami anomali pada awal pembentukan undang-undang. DPR merevisi undang-undang penyelenggara pemilu menjadi UU 15/2011 yang salah satu ketentuannya, membolehkan anggota partai politik menjadi penyelenggara pemilu. Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, dan Pasal 109 ayat (4) huruf c UU 15/2011 membolehkan anggota partai politik menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Padahal sejak Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen reformasi, undang-undang kepiluan tidak lagi dan tidak pernah memperbolehkan anggota partai politik menjadi penyelenggara pemilu.

Perubahan itu tidak lepas dari konteks dalam dua pemilu sebelumnya, yakni di Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Dalam dua pemilu tersebut, keanggotaan penyelenggara pemilunya murni bukan orang partai. Sayangnya, dua pemilu pertama pasca Reformasi bisa disimpulkan buruk dalam aspek penyelenggara pemilu. Pada Pemilu 2004, berdasar putusan peradilan terakhir (*inkracht*), ketua dan beberapa anggota KPU menjadi pelaku korupsi terkait logistik pemilu. Sedangkan di Pemilu 2009, KPU banyak mendapat kritik dan gugatan dalam menjalankan tahapan pemilu.

Rekam jejak yang buruk dari anggota KPU yang berasal dari non-partai tersebut, menciptakan kesempatan bagi partai politik di DPR untuk merevisi ketentuan soal keanggotaan penyelenggara pemilu dalam undang-undang Pemilu. Keanggotaan non-partai bagi penyelenggara pemilu yang menjadi pandangan arus utama dan dijamin dalam undang-undang pemilu sejak amandemen konstitusi, bukan hanya diubah tapi dibalikkan oleh DPR.

Perubahan syarat keanggotaan penyelenggara pemilu itu seperti melupakan permasalahan Pemilu 1999. Pada pemilu pertama pasca-Reformasi ini, keanggotaan KPU terdiri dari unsur pemerintah dan wakil semua partai peserta pemilu. Sampai di ujung tahapan pemilu, banyak pihak memperlakukan hasil pemilu sehingga penetapannya harus diintervensi Presiden B. J. Habibie.

## **MEMAHAMI PENYELENGGARA PEMILU**

Konstitusi Indonesia mempunyai ketentuan mengenai penyelenggara pemilu yang mandiri. Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) berbunyi, “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Sejak ketentuan amandemen konstitusi ini berlaku, kata “mandiri” kuat dimaknai sebagai bukan dari unsur partai politik. Makna ini bisa merujuk pada komposisi keanggotaan KPU pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, sebagai dua pemilu setelah Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945.

Ketika kerangka hukum Pemilu 2014 mempunyai ketentuan yang berbeda dari makna mandiri pada dua pemilu sebelumnya, hal ini pun menjadi masalah konstitusional. Di Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, ada ketentuan yang memperbolehkan anggota partai politik bisa menjadi anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP. Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, dan Pasal 109 ayat (4) huruf c UU 15/2011 mempunyai frasa; “*mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik... pada saat mendaftar sebagai calon*”. Hal ini memungkinkan seorang anggota partai bisa tiba-tiba mencalonkan diri sebagai anggota penyelenggara pemilu. Tanpa masa jeda yang cukup, minimal lima tahun, anggota partai bisa langsung jadi anggota KPU, Bawaslu, atau DKPP.

Pasal 11 huruf i UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu selengkapnya

berbunyi:

“Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah: huruf i: mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon.”

Pasal 85 huruf i UU 15/2011 selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

“Syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan adalah: huruf i: mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon.”

Pasal 109 ayat (4) huruf c UU 15/2011 selengkapnya berbunyi sebagai berikut: *“DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari: huruf c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR.”* Ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi: *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;”*

Ruang lingkup pengertian komisi pemilihan umum tidak hanya sebatas KPU. Bawaslu dalam konteks ini merupakan bagian dari definisi penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini didasarkan pada penafsiran atas pengertian klausul komisi pemilihan umum (huruf kecil) sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Selain itu, MK melalui putusan 11/PUUVIII/2010 telah menetapkan, Bawaslu sebagai kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Mahkamah menilai, fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, tetapi juga lembaga pengawas pemilu dalam wujud Bawaslu.

## MEMAKNAI KATA “MANDIRI”

Jantung permasalahan ketentuan yang membolehkan anggota partai boleh menjadi anggota penyelenggara pemilu adalah penyimpangan dari makna kata “mandiri” di dalam konstitusi. Jika merujuk risalah amandemen konstitusi yang menghasilkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, ada kecenderungan makna kata “mandiri” adalah anggota penyelenggara pemilu bukan dari partai politik. Pemaknaan ini jelas terlihat dalam perdebatan antar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Di antaranya pandangan dari Fraksi PDI-P. Fraksi partai pemenang Pemilu 1999 ini menekankan sifat penyelenggara pemilu adalah mandiri yang menyertakan dua sifat lainnya, yakni nonpartisan dan tidak berasal dari partai. Penyertaan dua sifat ini menjadikan makna “mandiri” dalam konstitusi adalah bahwa anggota penyelenggara pemilu bukan anggota partai.

Pandangan Fraksi PDI-P itu bisa dilihat lebih lengkap dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum. Sekjen dan Kepaniteraan MK 2010, hal. 517. Pandangan ini adalah sebagai berikut:

*“Pemilihan Umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen, mandiri dan anggota-anggotanya mempunyai kemampuan yang baik dan bukan anggota aktif partai politik peserta pemilihan umum.”*

Pandangan Fraksi PDI-P tersebut diperkuat dengan pandangan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, hal. 521-522, Fraksi PKB menyampaikan hal berikut:

*“Saya kira kita sudah mengambil keputusan kemarin dalam undang-undang, dalam revisi itu bahwa kita sepakat semua fraksi menetapkan adanya KPU yang mandiri yang profesional, yang nonpartisan, dengan penjelasan yang sudah disepakati juga, makna dari non partisan itu. Kaitan dengan itu berarti Pemilu dilaksanakan yang bersifat nasional oleh lembaga itu.”*

Penyampaian tersebut diperkuat dengan anggota Fraksi PKB lainnya, Ali Masykur. Dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, halaman 552-553, ia mengatakan: *“Pelaksanaan Pemilu yang demikian*

*hanya bisa tercapai apabila penyelenggaraannya adalah badan yang mandiri dan tidak terikat pada kekuatan politik tertentu.”*

Selain memperhatikan *original intent* dari pembentuk Undang-Undang Dasar terhadap Pasal 22E UUD 1945, maksud dari pasal tersebut juga dapat ditelaah dengan sejumlah pendekatan penafsiran, salah satunya adalah penafsiran teleologis. Metode penafsiran ini difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. J.A Pontier menyebutkan, penggunaan tafsir teleologis ditekankan pada fakta dan kaidah-kaidah hukum yang memiliki tujuan atau asas yang melandasi. Tujuan atau asas tersebut pun menentukan untuk interpretasi.

Dengan kata lain, kaidah hukum menyangang fungsi tertentu atau bermaksud untuk melindungi kepentingan tertentu. Penafsiran terhadap undang-undang dengan menggunakan penafsiran teleologis dilakukan dalam kerangka tujuan dan fungsi dari kaidah yang dirumuskan di dalamnya (J.A Pontier, Penemuan Hukum, diterjemahkan Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH. 2008, 45).

Berdasarkan pengertian penafsiran teleologis, fungsi dan tujuan atau maksud dari frasa “mandiri” adalah untuk melindungi independensi/imparsialitas penyelenggara pemilu dari konflik kepentingan yang timbul di kemudian hari oleh partai politik (peserta pemilu). Frasa ini juga lahir untuk menjaga agar dikemudian hari tidak muncul konflik kepentingan dalam diri penyelenggara pemilu, antara memposisikan sebagai peserta pemilu dan penyelenggara sebagaimana pengalaman Pemilu 1999.

Partai politik sebagai penyelenggara pemilu dikhawatirkan akan saling mengamankan kepentingan masing-masing sebagai peserta pemilu. Anggota yang berasal dari partai tertentu akan memiliki kecenderungan untuk mengeluarkan kebijakan yang menguntungkan partainya. Atau justru sebaliknya, anggota KPU/Bawaslu yang berasal dari partai justru bersepakat dan bekerjasama untuk melaksanakan atau tidak suatu kebijakan yang menguntungkan mereka.

Untuk lebih menguatkan perkembangan dari penerapan Pasal 22E UUD 1945, dapat pula menggunakan pendekatan penafsiran historis atau sejarah hukum, untuk menelaahnya. Berdasar pada penafsiran historis, klausul syarat bukan orang partai mengemuka dalam pembahasan perubahan ketiga UUD 1945, khususnya terkait kelembagaan penyelenggara pemilu. Mengemukanya ketentuan syarat

bukan orang partai dilatarbelakangi sejarah penyelenggaraan Pemilu 1999 yang hampir gagal karena sikap parsialitas penyelenggara pemilu dari perwakilan partai politik. Komposisi keanggotaan KPU yang diisi orang-orang partai politik sebagaimana ditegaskan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu menjadi bumerang atas pelaksanaan pemilu yang damai. Ketika itu, anggota KPU yang berasal dari partai politik gagal menetapkan hasil pemungutan suara tepat waktu karena terjebak kepentingan masing-masing. Mereka tidak bisa melepaskan kepentingan dan menempatkan diri sebagai anggota partai (peserta pemilu) dan penyelenggara pemilu yang mandiri.

Permasalahan itu lalu mempengaruhi sikap dalam memandang penyelenggara pemilu yang mandiri dan mengemuka dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tepatnya pada Oktober 1999. Pandangan MPR yang tertuang dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Bab IV tentang Arah Kebijakan huruf C angka 1.h. menyebutkan:

*“Menyelenggarakan pemilihan umum secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab yang dilaksanakan oleh badan penyelenggara independen dan nonpartisan selambat-lambatnya pada tahun 2004.”*

Ketetapan itu lalu ditindaklanjuti dengan merevisi UU 3/1999 tentang Pemilu dengan UU 4/2000 tentang Perubahan Atas UU 3/1999 tentang Pemilu. Pasal 8 ayat (2) UU 4/2000 menyebutkan bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh KPU yang independen dan nonpartisan.

Perubahan undang-undang pemilu itu menjadi penguat ketetapan rumusan kalimat dalam amandemen konstitusi, khususnya pasal penyelenggara pemilu. Akhirnya, pada 9 November 2001, SU-MPR mengesahkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 akhirnya mempunyai kalimat, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kata “mandiri” dalam pasal ini merupakan jawaban atas trauma Pemilu 1999.

Dari kronologis tersebut bisa disimpulkan bahwa, konsep dan wujud penyelenggara pemilu yang diinginkan oleh UUD NRI 1945 adalah Komisi Pemilihan Umum pada Pemilu 2004. Ketentuan hukumnya ada

dalam UU 12/2003 tentang Pemilu. Pasal 18 huruf i menyebutkan, syarat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota adalah tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Jelang Pemilu 2009, undang-undang penyelenggara pemilu kembali direvisi dengan rinci maksud dari keanggotaan KPU dan Bawaslu yang melarang dari partai politik. Pasal 11 huruf i UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur jangka waktu minimal lima tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik sebagai syarat menjadi anggota KPU/Bawaslu. Hal ini menjadi penegasan dari maksud kata mandiri bagi anggota KPU adalah bukan anggota partai politik. Pemaknaan mandiri pemisahan yang tegas antara kontestan, penyelenggara, dan pengawas bertujuan untuk menghindari *conflict of interest*.

Apabila dilihat dari pendekatan penafsiran sosiologis, frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon” lahir sebagai akumulasi atas kemarahan partai politik terhadap ketidakprofesionalan KPU. Ini ada pada konteks penyelenggaraan Pemilu 2009. Saat itu, muncul dugaan bahwa ketidakprofesionalan KPU merupakan bagian dari desain partai penguasa untuk melemahkan peserta pemilu lainnya. Akumulasi kekecewaan partai politik terjadi ketika anggota KPU, Andi Nurpati, bergabung ke Partai Demokrat. Persoalan ini kemudian mendorong partai politik untuk memasukkan orang-orangnya kedalam KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota guna mengamankan suara dalam Pemilu 2014.

Berdasarkan penafsiran sosio-historis, frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, pada saat mendaftar sebagai calon” muncul atas kekecewaan partai-partai mayoritas DPR di luar Partai Demokrat atas fenomena berpindahnya anggota KPU dalam organisasi partai politik penguasa. Anas Urbaningrum (Anggota KPU 2004) dan Andi Nurpati (Anggota KPU 2009), keduanya mengundurkan diri dan bergabung dengan Partai Demokrat yang saat itu menjadi partai penguasa. Muncul dugaan dari partai politik yang kalah, bahwa kemenangan Partai Demokrat tidak lepas dari andil anggota KPU yang berpihak atau sengaja ditempatkan secara diam-diam dalam KPU. Karena kekecewaan itu, maka dalam UU 15/2011, partai politik yang kalah dalam pemilu berusaha memasukkan orang-orangnya dalam keanggotaan KPU, dengan menghapuskan ketentuan Pasal 11 huruf i UU 22/2007 khususnya terkait syarat tidak menjadi anggota partai politik

minimal lima tahun sebelum mendaftar.

Ganjar Pranowo (Ketua Panitia Kerja Penyusunan UU 15/2011) dalam wawancara dengan Koran Republika (Rabu, 21 September 2011 hal. 10) (vide Bukti P-5), menyatakan:

*“Problemnya, ketika terjadi hal-hal daftar pemilih tetap (DPT) dan kelak dikemudian hari terungkap Andi Nurpati masuk Demokrat setelah Pemilu 2009, itu menjadi kondisi empiris dan sosiologis.”*

Pernyataan yang sama disampaikan Arif Wibowo (Anggota Komisi II DPR RI fraksi PDIP) dalam *talk show* di Radio RRI (Jumat, 28 Januari 2011, pukul 17.00-18.00) (vide Bukti P-6):

*“Jangan sampai kita mengklaim bahwa orang yang nonpartisan lah yang paling baik, yang paling mengerti soal Pemilu, yang paling mengerti bagaimana menciptakan keadilan, faktanya ada pada Pemilu 2004, ada orang-orang yang mundur dari KPU, yang tidak pernah terjelaskan ke publik, dan hanya dijelaskan karena ingin kembali ke kampus, dan yang satunya lagi karena undang-undang tidak melarang maka boleh-boleh saja menjadi anggota partai politik, bahkan menjadi pejabat pemerintah. Hal yang sama terjadi pada Pemilu 2009, banyak hal yang tidak terjelaskan, yang sesungguhnya menimbulkan kecurigaan yang berkepanjangan. Jawabannya sederhana saja jika pemerintah mau memberikan penjelasan akan hal tersebut maka bisa menjawab pertanyaan dari teman-teman, namun karena tidak pernah terjawab maka menimbulkan kecurigaan jangan-jangan nanti akan terulang lagi. Jadi silahkan saja teman-teman dari non partisan melamar, dari parpol melamar, toh yang menjadi tim seleksinya pemerintah, dan kita semua juga mengawasi.”*

## **PRINSIP INTERNASIONAL KEMANDIRIAN PENYELENGGARA PEMILU**

Prinsip-prinsip independensi dan kemandirian KPU merupakan tuntutan konstitusi yang harus terpenuhi. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyebutnya dengan sifat mandiri. Sifat mandiri dalam prinsip-prinsip

internasional disebut dengan independensi, menuntut agar KPU bebas dari intervensi kekuasaan, baik pemerintah maupun partai politik maupun peserta pemilu. Begitu juga dalam mengambil keputusan atas suatu kebijakan, KPU harus memberikan perlakuan yang sama dan tidak memihak kepada kelompok tertentu. Hal itu penting dipenuhi untuk menghindari konflik kepentingan dalam tubuh penyelenggara pemilu. Ini merupakan upaya untuk menghindari penyimpangan akibat perilaku berpihak anggota KPU untuk menguntungkan peserta pemilu tertentu, yakni partai politik.

Frasa “*mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik... pada saat mendaftar sebagai calon*” selain tidak sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip internasional untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. The International IDEA menetapkan tujuh prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu yaitu *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness* (Alan Wall, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, 22-25).

*Independence* (independensi/kemandirian), independensi penyelenggara, mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik, dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas tanpa campur tangan pihak manapun. Independensi tersebut dapat dilihat dari sikap dan kebijakan yang diambil penyelenggara, seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain. Dengan demikian, lahirnya frasa “*mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik... pada saat mendaftar sebagai calon*” bertentangan dan tidak sesuai dengan prinsip *independence*.

*Impartiality* (berimbang/tidak berpihak). Memberikan perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan pihak lain merupakan makna imparisialitas. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan KPU. Namun lebih penting, netralitas harus tercermin dalam sikap/kebijakan KPU terhadap pemangku kepentingan terkait. Imparsialitas penting karena keberpihakan justru akan mencederai

kredibilitas penyelenggara pemilu dan proses penyelenggaraan pemilu. Bentuk keberpihakan dimaksud adalah tindakan yang bertujuan untuk menguntungkan peserta pemilu tertentu.

*Integrity* (integritas/terpercaya) diambil dari bahasa Inggris, yang sebenarnya berasal dari bahasa Latin, *integritas*. Integritas menurut Poerwadarminta berarti kebulatan, keutuhan, atau kejujuran (Poerwadarminta, WJS. Kamus Umum Bahasa Indonesia, edisi ketiga, 2005). Setidaknya ada tiga makna yang berkaitan dengan integritas, yaitu:

1. Integritas sebagai “*unity*”, digunakan untuk menjelaskan kondisi kesatuan, keseluruhan, keterpaduan. Makna ini biasanya dikaitkan dengan wawasan kebangsaan. Tentu yang dimaksud bukan cuma kesatuan fisik, namun juga kesatuan ide.
2. Integritas adalah “*incorruptibility*”, keutuhan, kebulatan, yang tak tergoyahkan, tanpa cacat. Dalam bahasa matematika dikenal istilah integer, yang berarti bilangan bulat tanpa pecahan. Dalam hal ini, integritas berarti konsistensi, keterpaduan antara idea dengan perwujudan nyatanya.
3. Integritas adalah kualitas moral. Umum memahami integritas sebagai kejujuran, ketulusan, kemurnian, dan kelurusan. Kualitas jujur merupakan pilar utama kualitas moral seseorang. Integritas tidak hanya jujur kepada orang lain, tetapi juga jujur kepada diri sendiri.

Secara sederhana, integritas adalah kesesuaian antara ucapan dan tindakan. Dalam konteks penyelenggara pemilu, integritas dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang penyelenggara dengan tanggung jawabnya. Dengan itu, maka penyelenggara pemilu akan mendapatkan kepercayaan publik, pemilih, maupun kandidat atau partai politik yang berkepentingan langsung dengan pemilu. Integritas merupakan prinsip penting bagi suatu lembaga untuk mendapatkan pengakuan oleh pihak lain.

*Transparency* (keterbukaan) dimaknai sebagai ketersediaan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu terkait dengan sebuah kebijakan publik serta proses pembentukannya. Dalam peraturan perundang-undangan, transparansi ditafsirkan sebagai informasi yang relevan dan tersedia untuk manfaat publik secara umum, dalam hal ini peraturan

dan keputusan pemerintah tersedia secara jelas dan disebarikan. Transparansi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas dan menjamin kepastian.

Transparansi juga dimaknai dengan tersedianya informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Informasi yang cukup akan memudahkan masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan sehingga kebijakan yang dikeluarkan dapat memberikan hasil optimal bagi masyarakat. Hal ini sekaligus dapat mencegah kecurangan serta manipulasi yang akan menguntungkan kelompok tertentu secara tidak proporsional.

Berdasarkan pengertian tersebut, dalam konteks transparansi, penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemilu. Keterbukaan ini penting untuk menjamin kredibilitas proses penyelenggaraan pemilu sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat madani dan media. Keterbukaan penyelenggara akan membuka ruang partisipasi dan keterlibatan publik dalam bertukar pikiran serta konsep mengenai proses penyelenggaraan pemilu.

Efisiensi (*Efficiency*) dan efektivitas merupakan komponen penting dari seluruh kredibilitas pemilu. Efisiensi sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemilu karena kerusakan dan masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan dan rusaknya hukum serta tata tertib. Efisiensi dan efektivitas bergantung kepada beberapa faktor, termasuk profesionalisme staf, sumber daya, dan paling penting adalah waktu yang cukup untuk mempersiapkan pemilu serta melatih mereka yang mempunyai tanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu.

*Professionalism* (profesionalisme), pemilu harus dikelola oleh kelompok khusus/orang yang memiliki keahlian, terlatih dan berdedikasi. Kelompok yang memiliki keahlian terdiri dari para ahli dan mampu mengelola serta melaksanakan penyelenggaraan pemilu.

*Service-mindedness* (pelayanan), menurut International IDEA, alasan utama dibentuknya badan pelaksana pemilu adalah untuk memberikan pelayanan kepada pemangku kepentingan, baik masyarakat maupun peserta pemilu. Penyelenggara pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pelayanan yang baik merupakan tolak ukur

bagi para pemangku kepentingan untuk menilai kinerja penyelenggara pemilu. Mengambil contoh standar pelayanan dasar yang sering dimasukkan dalam kerangka hukum pemilu seperti di Kanada, antara lain: standar berbasis waktu seperti tenggat waktu untuk mengumumkan hasil pemilu, penyebaran kartu pemilih atau mendistribusikan informasi tentang lokasi pemungutan suara, pengaduan masyarakat atas sebuah pelanggaran mendapat respon dan lainnya.

## **MELIHAT PERTIMBANGAN HUKUM DAN PUTUSAN HAKIM**

Dalam amar putusannya, MK mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian. Pertama, Hakim Konstitusi menyatakan, Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU 15/2011 jika hanya menyertakan frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon”, menjadi ketentuan yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. Pasal-pasal ini menjadi tidak bertentangan dengan konstitusi jika menyertakan frasa “sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon.” Arti mengabulkan sebagian, karena MK tidak membatalkan pasal-pasal tersebut tapi menyertakan syarat mundur minimal lima tahun bagi anggota partai politik yang ingin menjadi anggota penyelenggara pemilu.

Kedua, MK mengabulkan pemohon dengan menyatakan, Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, dan ayat (5) UU 15/2011 bertentangan dengan konstitusi. Para hakim mendukung Pemohon yang menolak sebagian keanggotaan DKPP merupakan unsur dari partai DPR dan unsur pemerintah. Ketiga, menurut MK, semua ketentuan dalam pasal dan ayat tersebut, tidak mempunyai ketentuan hukum yang mengikat.

Keempat, MK juga mengubah kalimat dalam Pasal 109 ayat (11) dari “Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antar waktu berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur sesuai dengan ketentuan yang berlaku” menjadi “Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antar waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku”. Kalimat pengganti menegaskan bahwa unsur di dalam DKPP tidak ada yang berasal dari unsur partai DPR dan pemerintah.

Semua bunyi amar putusan itu berdasarkan sejumlah pertimbangan hukum konstitusional menyertakan penafsiran para hakim, di antaranya:

Pertama, MK mempertimbangkan, pemilu merupakan mekanisme

pokok prosedur demokrasi yang dijamin UUD NRI 1945. Keberlanjutan demokrasi melalui pemilu dilakukan secara berkala lima tahun sekali dan harus memenuhi asas-asas Luber, sesuai dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Sedangkan dari sisi substansial, pemilu harus dilaksanakan secara bebas, jujur, dan adil. Semua asas ini hanya dapat terwujud jika penyelenggara pemilu tidak dapat diintervensi atau dipengaruhi oleh pihak lain manapun.

Karena itu, penyelenggara pemilu tidak dapat diserahkan kepada pemerintah, DPR, atau partai politik. Jika diserahkan pada semua ini, amat berpotensi dimanfaatkan berbagai kepentingan dan rawan dipengaruhi proses dan hasil pemilunya. Sehingga, pemilu harus diselenggarakan oleh komisi pemilihan yang mandiri.

Kedua, MK berbeda pendapat dengan pemohon mengenai batas minimal waktu bagi anggota partai politik untuk menjadi penyelenggara pemilu. Para hakim setuju bahwa jika pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang terdiri atau beranggotakan para peserta pemilu itu sendiri, maka ini tidak sejalan dengan logika dan keadilan. Saat anggota partai menjadi penyelenggara pemilu, dapat saja diasumsikan tidak selalu berpihak kepada partai politik asalnya. Tetapi, ini tetap saja ada kebutuhan syarat anggota partai dan masyarakat harus memiliki kedewasaan berpolitik serta sifat kenegarawanan dan tetap berada di atas kepentingan semua golongan dan semua kelompok. Pada kenyataannya, kemandirian atau netralitas tersebut tidak dengan sendirinya terjadi begitu saja.

Karena itulah, dibutuhkan syarat tenggat waktu. Tenggat waktu pengunduran diri dari partai politik, menurut Mahkamah adalah patut dan layak jika ditentukan sekurang-kurangnya lima tahun sebelum yang bersangkutan mengajukan diri sebagai calon anggota komisi pemilihan umum. Lima tahun dinilai patut dan layak oleh Mahkamah karena bertepatan dengan periodisasi tahapan pemilihan umum. Ketentuan lima tahun juga diakomodir oleh Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Mengenai unsur keanggotaan DKPP, MK mempunyai pertimbangan hukum yang menekankan pada konsep kemandirian dan kelembagaan penyelenggara pemilu. Jika keanggotaan DKPP diisi peserta pemilu, ini berpotensi menyandera atau mengancam kemandirian penyelenggara

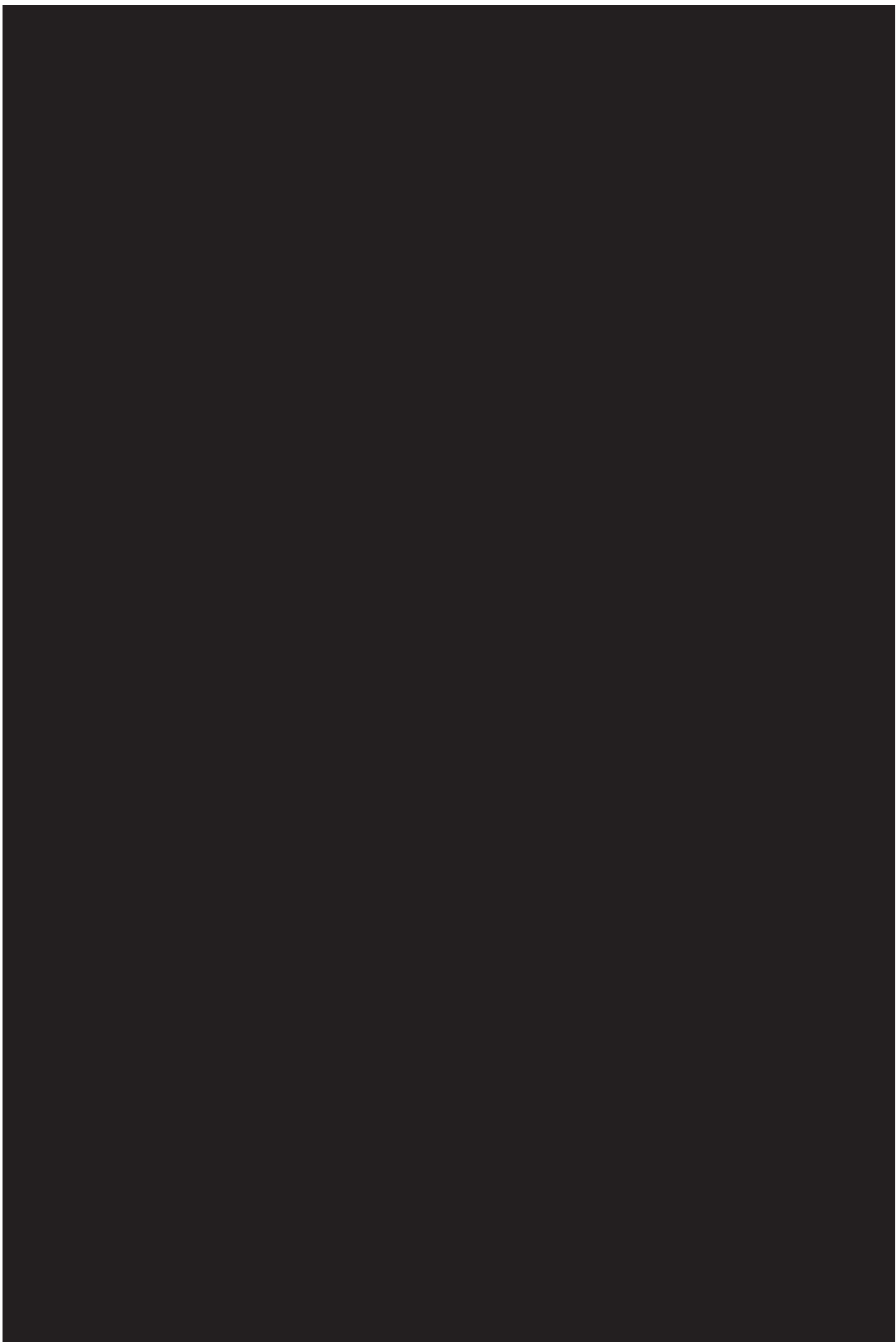
pemilu. Pihak yang seharusnya diawasi (yaitu partai peserta pemilu) dapat berganti peran menjadi pihak yang mengawasi penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu). Situasi ini tentu menimbulkan ketidakleluasaan penyelenggara pemilu.

Selain itu, unsur pemerintah dalam keanggotaan DKPP seharusnya ditiadakan mengingat keberadaan pemerintah (eksekutif) dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang pemilu. Dengan dianulirnya unsur pemerintah dari keanggotaan DKPP, MK menilai hal ini lebih menjamin kemandirian DKPP sebagai lembaga yang mengawasi perilaku penyelenggara pemilu. Wujud ini pun akan meningkatkan kepercayaan masyarakat yang merupakan faktor penting dalam pemilu yang demokratis dan berkualitas, yang pada akhirnya memberikan akuntabilitas yang kuat bagi pemenang pemilu.

## **KESIMPULAN**

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 81/PUU-IX/2011 menyimpulkan, Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Frasa yang membuat bertentangan adalah “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik... pada saat mendaftar sebagai calon”. Frasa dalam pasal-pasal tersebut menjadi tidak bertentangan dengan konstitusi juga menyertakan frasa “sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik”. Melalui putusan ini, ketentuan syarat keanggotaan penyelenggara pemilu, kembali seperti halnya yang tertuang dalam UU 22/2007 pada konteks Pemilu 2009.





**BAB IV**  
**MANAJEMEN PEMILU**



# Administrasi Pemilu dan Hak Pilih: Tinjauan Terhadap Kewajiban KTP-el

**Amalia Salabi**

**D**alam pemilu yang demokratis, hak suara adalah salah satu elemen fundamental yang menjamin keterlibatan seluruh warga negara dalam proses pengambilan keputusan politik. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu) masih menyisakan sejumlah ketentuan administratif yang berpotensi mengancam hak pilih warga negara. Beberapa pasal dalam UU Pemilu, meskipun dirancang untuk memperkuat sistem pemilu, ternyata masih menghadirkan tantangan serius yang dapat menghambat, menghalangi, bahkan mempersulit pemilih dalam menjalankan haknya.

Salah satu isu utama terletak pada Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu yang mengatur tentang daftar pemilih tambahan (DPTb) yang harus dilengkapi paling lambat 30 hari sebelum hari pemungutan suara. Ketentuan ini berpotensi mengabaikan hak pilih warga negara yang pindah memilih akibat situasi tak terduga, seperti sakit mendadak, menjadi tahanan, atau terkena bencana alam, yang memaksa untuk berpindah tempat tinggal lebih dari 30 hari sebelum pemilihan.

Kedua, dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu mengatur hak pilih berdasarkan pemindahan tempat tinggal ke kabupaten/kota, provinsi, atau bahkan negara lain. Ketentuan ini berpotensi membatasi hak suara pemilih pindahan untuk memilih di berbagai tingkatan legislatif, seperti anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada Pemilu Legislatif 2014,

pemilih pindahan yang memilih di TPS lain tetap dapat memilih dengan ketentuan akan kehilangan hak untuk memilih wakil-wakil di DPD, DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Ketiga, Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu yang menormalkan agar TPS ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang disabilitas, tidak menggabungkan desa, dan memperhatikan aspek geografis, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Namun aturan ini tidak secara terang memperbolehkan pendirian TPS berbasis DPTb. Padahal, apabila pemilih pindahan terkonsentrasi dalam jumlah besar di lokasi-lokasi tertentu, ketentuan tersebut bisa membuat pemilih pindahan tidak bisa menyalurkan hak pilih akibat keterbatasan ketersediaan surat suara di TPS. Maka, aturan semestinya mengizinkan pendirian TPS berbasis DPTb.

Keempat, Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu mengharuskan penghitungan suara selesai pada hari pemungutan suara. Sedangkan berdasarkan simulasi yang dilakukan oleh KPU, penghitungan suara untuk pemilu lima jenis pemilihan berpotensi baru dapat diselesaikan pada hari berikutnya. Oleh karena itu, aturan seyogyanya memungkinkan agar penghitungan suara dapat melebihi pukul 23.59 di hari pemungutan suara, dengan syarat penghitungan dilakukan secara tidak terputus hingga dapat diselesaikan paling lama di hari berikutnya.

Kelima, Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu yang mengatur bahwa untuk dapat menggunakan hak pilih, pemilih harus dapat menunjukkan kepemilikan KTP elektronik (KTP-el). Pada kenyataannya, jelang Pemilu 2019 masih banyak penduduk dengan hak pilih yang belum memiliki KTP-el, yakni sebanyak 4.231.823 jiwa atau 2,20 persen dari total jumlah penduduk yang memiliki hak pilih. Terlebih, upaya warga negara untuk mendapatkan KTP-el cenderung terhambat karena ketidakmampuan pemerintah menyediakan blanko KTP-el akibat dari kasus korupsi KTP-el.

Selain itu, warga binaan di lembaga pemasyarakatan juga tak punya keleluasaan untuk mengurus pembuatan KTP-el di kantor administrasi kependudukan. Akibatnya, banyak warga binaan lapas yang akan kehilangan hak suara. Masalah lainnya, pemilih pemula yang baru genap berusia 17 tahun pada saat hari pemungutan suara juga berpotensi tidak dapat memilih karena belum memiliki KTP-el fisik. Berdasarkan UU Administrasi Kependudukan, warga negara baru akan memperoleh

KTP-el setelah genap berusia 17 tahun.

Hal itu menunjukkan bahwa persyaratan administratif yang mewajibkan kepemilikan KTP-el sebagai satu-satunya dokumen yang dapat ditunjukkan oleh pemilih untuk mengakses hak pilih dapat menghilangkan hak pilih. Syarat KTP-el juga berpotensi menghilangkan, menghalangi, atau mempersulit hak memilih kelompok rentan, seperti masyarakat adat, kaum miskin kota, dan disabilitas mental yang berada di panti sosial yang tidak mempunyai akses yang cukup memperoleh KTP-el. Oleh karena itu, hukum semestinya tetap memperbolehkan penggunaan dokumen kependudukan lain untuk mengakses hak pilih bagi warga yang belum memiliki KTP-el.

Atas dasar inilah, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengajukan permohonan uji materi bersama empat pihak lainnya, yakni pendiri *Network for Democracy and Electoral Integrity* (Netgrit) Hadar Nafis Gumay; dosen Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Andalas Feri Amsari; warga binaan di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Tangerang Augustus Hendy dan Murogi bin Sabar; serta Muhammad Nurul Huda, dan Sutrisno. Permohonan itu berisi warga negara berhak pilih, namun tidak dapat memilih di TPS sesuai dengan domisili KTP-el karena pindah provinsi akibat bekerja. Para pemohon meyakini bahwa pemilu harus dilaksanakan secara adil dan memenuhi hak-hak asasi manusia, dengan tidak menghilangkan hak memilih warga negara karena syarat dan prosedur administratif.

Namun dalam sub bab ini, pembahasan akan berfokus pada satu norma yang diuji, yakni Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu mengenai kewajiban kepemilikan KTP-el untuk mengakses hak pilih. Oleh karena itu, argumentasi mengenai empat norma lainnya tidak akan dibahas.

## **MEMAHAMI HAK PILIH DALAM UU PEMILU**

Dalam sidang pembahasan uji materi Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu terkait kewajiban penggunaan KTP-el sebagai satu-satunya dokumen untuk mengakses hak pilih, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menyampaikan dua argumen utama. Pertama, Kemendagri menekankan bahwa penggunaan KTP-el bertujuan untuk menertibkan administrasi kependudukan dengan mendorong masyarakat untuk segera merekam data kependudukan mereka, sehingga KTP-el menjadi syarat untuk memilih.

*“Mengapa KTP-el digunakan sebagai salah satu syarat untuk memilih dalam UU Nomor 7 Tahun 2017? inilah urgensinya, antara lain: 1. Untuk mendorong agar masyarakat mau segera merekam. Semangatnya adalah bila mau mencoblos, ayo miliki KTP-el lebih dahulu.”* (Putusan MK No.20 Tahun 2019, 22).

Terkait kekhawatiran para pemohon bahwa kewajiban kepemilikan KTP-el akan menghilangkan hak pilih kelompok rentan, Kemendagri berdalih pihaknya telah menerbitkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2018 agar daerah melakukan tindakan afirmasi. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) melakukan jemput bola perekaman untuk kelompok disabilitas, masyarakat adat, warga binaan lapas dan rumah tahanan, panti sosial, dan sebagainya. Sementara untuk pemilih pemula, Kemendagri mengaku sudah melakukan perekaman sebelum pemilih pemula genap berumur 17 tahun dan pada hari pemungutan suara, KTP-el akan dicetak dan diberikan kepada pemilih. Kemudian bagi pemilih pemula yang genap berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara dan lokasi rumah jauh dari Disdukcapil, maka KTP-el yang bersangkutan dapat difoto dan ditunjukkan di TPS.

Kemendagri juga mengklaim ketersediaan blangko KTP-el yang cukup memadai dengan distribusi yang sudah dilakukan dan persiapan untuk pemenuhan kebutuhan hingga hari pemungutan suara. Sebanyak 16 juta keping blangko telah dicetak pada tahun anggaran 2019, dan sudah terdistribusi 8 juta keping ke seluruh daerah. Menurut Kemendagri, masih tersedia 8 juta keping lagi untuk pemenuhan wajib KTP-el hingga hari pemungutan suara 17 April 2019.

Argumen kedua, Kemendagri menyatakan bahwa KTP-el dapat meningkatkan akurasi daftar pemilih dan mencegah data ganda, mengingat bahwa penggunaan identitas lain dapat membuka peluang pemilih untuk memilih lebih dari sekali. Menurut Kemendagri, penggunaan KTP-el dapat memperketat pengawasan di TPS dan mengurangi risiko pemungutan suara ganda.

*“Kesimpulannya, apabila digunakan bukti identitas selain KTP elektronik maka peluang untuk memilih lebih dari satu kali akan terbuka. Mitigasi risikonya perlu dipersiapkan. Tata Kelola di TPS perlu diperketat aspek pengawasan dan kualitas tinta yang tidak mudah terhapus.”* (Putusan MK No.20 Tahun 2019, 24).

Dalam keterangan tertulis maupun lisan yang disampaikan oleh KPU dan Bawaslu, keduanya sepakat bahwa syarat kepemilikan KTP-el sebagai satu-satunya dokumen untuk mengakses hak pilih merupakan pembatasan terhadap hak memilih sebagai hak konstitusional warga negara dan bertentangan dengan UUD 1945. KPU dan Bawaslu mengingatkan Mahkamah terkait Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009 yang dalam pertimbangan hukumnya menerangkan secara tegas sebagai berikut.

“Menimbang bahwa ketentuan yang mengharuskan seorang warga negara terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) lebih merupakan prosedur administratif dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak warga negara untuk memilih (right to vote) dalam pemilihan umum.”

Atas semangat melindungi hak pilih setiap warga yang tertuang dalam Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009, KPU menerbitkan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Perhitungan Suara. PKPU itu mengatur dokumen lain untuk digunakan pemilih dalam mengakses hak pilih jika belum memiliki KTP-el. Pada Pasal 7 PKPU ditentukan bahwa identitas lain selain KTP-el yakni, surat keterangan (suket) tanda telah melakukan perekaman catatan kependudukan dari Disdukcapil, Kartu Keluarga (KK), paspor, atau Surat Izin Mengemudi (SIM).

Menurut Bawaslu, dokumen selain KTP-el diperbolehkan dalam penyelenggaraan pilkada. Oleh karena itu, perbedaan aturan akan mengganggu rasa keadilan warga negara yang secara yuridis dan filosofis yang telah dijamin konstitusi. Bawaslu mendorong ditetapkannya suatu terobosan untuk tetap menjamin hak pilih warga yang belum memiliki atau belum melakukan perekaman KTP-el sehingga tidak ada satu pun warga negara yang kehilangan hak pilih.

## **HAK PILIH, IDENTITAS, DAN PROSEDUR PEMILU**

Permohonan uji materi Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu diajukan kepada MK pada pertengahan Maret 2019 atau sebulan sebelum hari pemungutan suara 17 April 2019. Mengingat urgensi kasus ini terhadap hak pilih yang akan digunakan dalam pemilu, para pemohon meminta

agar MK memprioritaskan pembacaan putusan. MK memenuhi permintaan tersebut dan mengabulkan permohonan provisi karena dianggap memiliki implikasi penting terhadap pelaksanaan hak pilih. Akhirnya, MK membacakan putusan pada 28 Maret 2019, atau kurang dari tiga minggu menjelang hari pemungutan suara 17 April 2019.

Dalam awal pertimbangan putusan, MK menegaskan kembali dua putusan terdahulu mengenai hak memilih, yakni Putusan No.011-017/PUU-I/2003 dan No.102/PUU-VII/2009. Dua putusan tersebut menyatakan bahwa hak pilih merupakan hak yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, hak pilih harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi sedemikian rupa, sehingga segala hambatan harus dihilangkan. Pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan akan hak pilih merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Jika ada pembatasan tertentu pada pelaksanaan hak pilih, harus didasarkan pada alasan-alasan yang kuat, masuk akal, proporsional, dan tidak berlebihan.

Poin kedua dari pertimbangan MK yakni perlunya penyelenggaraan pemilu yang mampu menopang legitimasi pemilu dan pemerintahan yang terbentuk dari hasil pemilu. Poin inilah yang dikembangkan oleh MK dalam menjelaskan alasan yang dapat dibenarkan untuk melakukan pembatasan dalam pelaksanaan hak pilih. Di satu sisi, hak pilih harus dipenuhi semaksimal mungkin. Namun di sisi lain, hak pilih juga dapat dibatasi dengan syarat-syarat tertentu sepanjang tidak berlebihan. Dalam konteks ini, pengaturan hak pilih dalam pemilu haruslah dilakukan secara proporsional, dalam arti mempertimbangkan keseimbangan antara upaya memenuhi hak pilih dan upaya menjaga prosedur pemilu yang jujur dan adil. Karena itu, segala pembatasan terhadap hak pilih hanya boleh dilakukan sepanjang ditujukan untuk menjaga pemilu berjalan secara jujur dan adil sehingga hasilnya kredibel dan berintegritas.

Lebih lanjut menurut Mahkamah, pembatasan terhadap syarat tertentu bagi warga negara untuk dapat memberikan suara dalam pemilu merupakan bagian penting dari cara menjaga kejujuran dan keadilan pemilu. Warga negara yang memiliki hak pilih penting untuk dapat diidentifikasi, sehingga tidak ada orang yang tidak atau belum berhak memilih memberikan suara dalam pemilu. Cara tersebut diperlukan untuk menghindari terjadinya manipulasi proses penyelenggaraan pemilu, termasuk pembatasan-pembatasan terhadap prosedur pelaksanaan tahapan pemilu, seperti pembatasan waktu pendaftaran

pemilih dan batas waktu pemungutan dan penghitungan suara.

*“Dengan demikian, dalam rangka memenuhi tuntutan agar pemilu yang jujur dan adil sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, berbagai pembatasan terhadap hak pilih maupun prosedur pelaksanaan pemilu menjadi kebutuhan. Hal mana, tanpa pembatasan dimaksud penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil justru sulit dilakukan.”* (Putusan MK No.20 Tahun 2019, 77).

Dengan dua pertimbangan tersebut, Mahkamah kemudian menyampaikan bahwa identitas warga diperlukan untuk mengidentifikasi pemilih berhak memilih. Bagi warga yang belum terdaftar di dalam DPT, maka KTP-el, paspor, atau identitas lain dapat digunakan untuk menyelamatkan hak memilih warga negara. Meski Mahkamah membuka ruang digunakannya KTP-el untuk memilih, namun persyaratan ketat harus diperlakukan, seperti harus disertai dengan Kartu Keluarga, memilih di TPS sesuai dengan alamat yang tertera pada KTP-el, mendaftarkan diri kepada KPPS pada hari pemungutan suara, dan pemberian suara dilakukan satu jam sebelum pemungutan suara selesai.

Dengan syarat-syarat tersebut, Mahkamah hendak menegaskan bahwa akuntabilitas setiap pemilih yang memberikan suara dalam pemilu tetap harus dijaga. Artinya, segala peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak pilih harus ditutupi, sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengabaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya pemilu yang jujur dan adil.

MK juga menjelaskan bahwa identitas lain tidak dapat disamakan dengan KTP-el. Hal ini dikarenakan KTP-el ditempatkan sebagai batas minimum identitas warga negara untuk menggunakan hak pilihnya. Bagi warga berhak pilih yang belum memiliki KTP-el, Mahkamah menilai, syarat dokumen berupa surat keterangan perekaman KTP-el yang diterbitkan oleh Disdukcapil dapat diberlakukan. Mahkamah juga mengingatkan pemerintah untuk mempercepat proses perekaman KTP-el bagi warga negara yang belum melakukan perekaman, terlebih yang telah memiliki hak pilih, agar dapat direalisasikan sebelum hari pemungutan suara.

Oleh karena itu, bagi warga yang tidak mempunyai KTP-el, dapat menggunakan kartu identitas lainnya, yaitu KTP non-elektronik, surat keterangan, akta kelahiran, Kartu Keluarga, buku nikah, serta identitas lainnya yang membuktikan mempunyai hak memilih, seperti kartu pemilih yang diterbitkan oleh KPU. Bersandar pada argumen-argumen tersebut, Mahkamah memutuskan:

*“Menyatakan frasa “kartu tanda penduduk elektronik” dalam Pasal 348 ayat (9) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “termasuk pula surat keterangan perekaman kartu tanda penduduk elektronik yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil atau instansi lain yang sejenisnya yang memiliki kewenangan untuk itu”. (Putusan MK No.20 Tahun 2019, 99).*

# Pemilu Serentak dan Tantangan Penghitungan Suara

Kahfi Adlan Hafiz

**U**ndang-Undang Pemilu mengamanatkan pemilu digelar secara serentak dengan menggabungkan pemilu presiden (pilpres) dan pemilu legislatif (pileg) dalam waktu bersamaan. Penggabungan pilpres dan pileg itu didasarkan pada Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang diucapkan pada 2013, namun baru diimplementasikan pada Pemilu 2019.

Beberapa perubahan yang signifikan itu berdampak besar pada teknis dan manajemen penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Sebab, Pileg dan Pilpres bukan hanya bersamaan dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara saja, tetapi juga pada tahap-tahap pemilu lainnya. Selain itu, perubahan yang signifikan juga tampak dari beban kerja penyelenggara pemilu, terutama di tingkat *adhoc*.

Penyelenggara *adhoc*, baik di level Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), harus mengelola lima jenis surat suara, yakni untuk Pemilu Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan begitu, proses pemungutan dan penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) juga akan semakin panjang. Sementara dalam UU Pemilu, jumlah daftar pemilih tetap (DPT) pada satu TPS dapat mencapai 500 orang. Artinya, KPPS harus mengelola sekitar 2.000 surat suara, mulai dari persiapan TPS, proses pemungutan, dan proses penghitungan.

Dengan begitu, bisa dikatakan tahapan paling terdampak adalah proses penghitungan suara di TPS. Jumlah surat suara lebih dari 2.000

lembar harus dihitung mulai dari penutupan TPS pada pukul 13.00 hingga pukul 24.00. Sebab, dalam ketentuan Pasal 383 (2) UU Pemilu mengharuskan proses penghitungan selesai pada hari yang sama dengan pemungutan suara.

Bila melihat banyaknya surat suara, penyelesaian penghitungan surat suara di hari yang sama mustahil dilakukan karena proses penghitungan suara dalam pemilu Indonesia cukup rumit. Selain menghitung, suara yang telah dibubuhkan ke dalam formulir sertifikat hasil harus disalin lagi ke dalam salinan form sertifikat hasil untuk para saksi yang ada di TPS. Oleh karenanya, ketentuan tersebut perlu diubah. Batas waktu penghitungan harus dipikirkan ulang untuk mengurangi beban kerja petugas KPPS. Selain itu, pelanggaran batas waktu penghitungan akan memberikan kesempatan bagi petugas untuk lebih teliti dan tidak terburu-buru dalam melakukan penghitungan suara.

Atas beberapa pertimbangan di atas, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bersama beberapa pemohon individu mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji ketentuan Pasal 383 ayat (2) UU 7/2017 yang membatasi waktu penghitungan suara. Pengujian juga dilakukan bersama dengan beberapa pasal lainnya seperti Pasal 348 ayat (9), Pasal 348 ayat (4), Pasal 210 ayat (1), dan Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu.

Tulisan ini akan mengulas bagaimana isu tentang waktu penghitungan suara pada uji materiil terhadap pasal 383 ayat (2) UU Pemilu sebagai bagian dari Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019, termasuk perspektif pemohon dan MK.

## **REFORMASI PEMILU DAN KONSEP SERENTAK**

Pada Pemilu 2019, untuk pertama kalinya Indonesia melakukan pemilu secara serentak untuk pemilu presiden-wakil presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Model pemilu ini kerap disebut sebagai pemilu serentak lima kotak, karena ada lima kotak suara berbeda yang tersedia di TPS. Konsep pemilu serentak ini mulai diperkenalkan MK pada Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang menguji soal ketentuan waktu penyelenggaraan pemilu. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat bahwa pilihan sistem pemilu harus berorientasi pada bangunan sistem presidensial.

Asumsi dasarnya, Presiden membutuhkan dukungan partai politik

di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya. Hal ini dilihat dari ketentuan dalam konstitusi yang memberikan hak eksklusif bagi partai politik, terutama dalam pencalonan presiden. Evaluasi pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, dengan pileg dilakukan lebih dahulu, membuat presiden terpaksa melakukan negosiasi politik dengan partai demi mendapatkan sokongan dalam pencalonan. Fenomena demikian meletakkan presiden dalam posisi tersandera partai politik dan ujungnya mereduksi kuasa presiden dalam bangunan sistem presidensial yang ideal. Hal ini menjadi catatan mendasar bagi MK dalam menilai format pileg yang dilakukan sebelum pilpres, kontraproduktif dalam upaya penguatan sistem presidensial.

Dalam putusan yang sama, MK juga menilai dari *original intent* para perumus amandemen UUD 1945. Dalam rumusan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 disebutkan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Dalam penafsiran sistematis dan melacak *original intent*, MK menemukan bahwa penyelenggaraan tiap jenis pemilu dalam ketentuan UUD 1945 harus diselenggarakan serentak. Sebab, pemilu presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan dalam satu tarikan nafas pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Menurut Mahkamah, keserentakan pilpres dan pileg juga dapat secara efektif mengurangi beban anggaran negara dan konflik horizontal di masyarakat. Selain itu, *coattail effect* atau efek ekor jas juga dapat dimunculkan ketika pemilu dilaksanakan serentak. Pemilih juga dapat menentukan mekanisme *check and balances* yang efektif untuk mengontrol pemerintahan.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, MK menyatakan pemilu serentak untuk memilih presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, dan DPRD merupakan format pemilu yang konstitusional. Eksesnya, UU Pilpres, UU Pileg, dan UU Penyelenggaraan Pemilu yang sebelumnya terpisah, dikodifikasi menjadi UU 7/2017 (UU Pemilu) sebagai bentuk penyerentakan pemilu presiden dan pemilu legislatif.

## **TEKNIS PENGHITUNGAN SUARA DI TPS**

Proses pemungutan dan penghitungan suara merupakan tahapan pamungkas dan esensial dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam dua

tahapan itu, rakyat menentukan nasib bangsanya selama lima tahun ke depan melalui mencoblos kandidat-kandidat dalam surat suara, baik capres-cawapres maupun perwakilan rakyat di parlemen. Hasil pencoblosan kemudian dihitung di TPS untuk menentukan pemenang pemilu. Oleh karenanya, tahapan pungut-hitung penting dilaksanakan secara serius dan sesuai prinsip-prinsip pemilu.

Kerangka hukum yang mengatur proses penghitungan suara berada pada UU 7/2017 tentang Pemilu. Misalnya dalam Pasal 382 UU Pemilu, diatur bahwa penghitungan suara dilakukan oleh KPPS dan diawasi oleh Pengawas TPS. Penghitungan juga harus dilakukan secara transparan sehingga dapat dipantau dan disaksikan secara terbuka, termasuk oleh saksi peserta pemilu dan pemantau pemilu.

Dalam Pasal 383 UU Pemilu disebutkan bahwa penghitungan suara dilakukan setelah waktu pemungutan suara berakhir. Selain itu, pasal ini juga mengatur penghitungan suara harus selesai pada hari yang sama dengan pemungutan suara. Artinya, batas waktu penghitungan suara adalah sampai pukul 24.00 di hari yang sama dengan pemungutan suara.

Pada Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan Pemilu, ditentukan waktu pemungutan suara untuk Pemilu 2024 jatuh pada tanggal 14 Februari 2024. Sedangkan waktu penghitungan suara ditetapkan jatuh pada tanggal 14-15 Februari 2024. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 383 UU Pemilu yang mengharuskan penghitungan selesai di hari yang sama dengan pemungutan suara. Sebab, pascaputusan MK No. 20/PUU-XVII/2019, penghitungan suara dapat diperpanjang tanpa jeda, paling lama 12 jam setelah berakhirnya hari pemungutan suara. Ketentuan tersebut memberikan peluang kepada KPPS untuk tidak terburu-buru dalam menghitung suara dan dapat menjamin akurasi pemilu.

Dalam Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019, terdapat lima pasal dalam UU Pemilu yang diuji materiil, yakni 348 ayat (9), Pasal 348 ayat (4), Pasal 210 ayat (1), Pasal 350 ayat (2) dan Pasal 383 ayat (2). Pengujian undang-undang dalam putusan *a quo* diajukan oleh tujuh pemohon, baik badan hukum maupun individu. Pemohon badan hukum adalah Perludem yang diwakili oleh Direktur Eksekutif Perludem Titi Anggraini. Sedangkan beberapa pemohon individu, yakni Hadar Nafis Gumay, Feri Amsari, Agus Hendy, Murogi bin Sabar, Muhammad Nurul Huda, dan Sutrisno.

Penjelasan tiap pasal yang diujikan, termasuk argumentasi pemohon

dan amar putusan Mahkamah adalah sebagai berikut:

### Pasal-Pasal yang Diuji dalam Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019

BUNYI PASAL	ARGUMENTASI	AMAR PUTUSAN
<p>Pasal 348 ayat (9)</p> <p>“Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dapat memilih di TPS/TPSLN dengan menggunakan kartu tanda penduduk elektronik.”</p>	<p>Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal a quo yang mewajibkan pemilih tidak terdaftar untuk menggunakan KTP-el, potensial menghilangkan hak pilih warga negara</p>	<p>Dalam rumusan ayat, Mahkamah menambahkan frasa, “Termasuk pula surat keterangan perekaman kartu tanda penduduk elektronik yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil atau instansi lain yang sejenisnya yang memiliki kewenangan untuk itu”.</p>
<p>Pasal 384 ayat (4)</p> <p>Secara umum mengatur bila pemilih pindah memilih ke tempat dimana tidak tersedia surat suara untuk daerah pemilihannya, maka hanya dapat memilih calon yang tersedia surat suaranya di tempat pindah memilih.</p>	<p>Pemohon mendalilkan ketentuan tersebut potensial menghilangkan hak pilih warga negara yang memilih bukan di TPS asal, terutama untuk Pemilihan DPR, DPD, dan DPRD. Padahal, pada Pileg 2014, hal tersebut dimungkinkan.</p>	<p>Ditolak</p>
<p>Pasal 210 ayat (1)</p> <p>“Daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 ayat (2) dapat dilengkapi daftar pemilih tambahan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.”</p>	<p>Pemohon mendalilkan jangka waktu 30 hari sebelum pemungutan suara, potensial menghilangkan hak pilih warga negara. Sebab, perpindahan memilih dapat terjadi akibat kondisi darurat yang tidak terprediksi.</p>	<p>Dalam rumusan ayat, Mahkamah menambahkan “Paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara kecuali bagi pemilih karena kondisi tidak terduga di luar kemampuan dan kemauan pemilih karena sakit, tertimpa bencana alam, menjadi tahanan, serta karena menjalankan tugas pada saat pemungutan suara ditentukan paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pemungutan suara”.</p>
<p>Pasal 350 ayat (2)</p> <p>“TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang disabilitas, tidak menggabungkan desa, dan memperhatikan aspek geografis serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.”</p>	<p>Menurut pemohon, tujuan dari ketentuan a quo tidak dapat tercapai karena pembentukan TPS masih terbatas pada basis domisili pemilih berdasarkan KTP. Basis tersebut potensial menghilangkan hak pilih di lokasi-lokasi tertentu yang ramai pendatang, seperti wilayah kampus, rumah sakit, lapas, dll. Hal ini membuat pembentukan TPS khusus sulit terwujud karena tidak memiliki dasar hukum.</p>	<p>Ditolak</p>

BUNYI PASAL	ARGUMENTASI	AMAR PUTUSAN
Pasal 383 ayat (2) "Penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara."	Menurut Pemohon, batas waktu penghitungan tersebut tidak cukup dan akan berdampak pada keabsahan hasil pemilu, terutama pasca format pemilu serentak yang menggabungkan lima jenis pemilu.	Terhadap rumusan ayat, Mahkamah menambahkan, "Hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara dan dalam hal penghitungan suara belum selesai dapat diperpanjang tanpa jeda paling lama 12 (dua belas) jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara"

SUMBER: PUTUSAN MK NO. 20/PUU-XVII/2019

Berdasarkan tabel di atas, terhadap lima pasal yang diujikan oleh Pemohon, terdapat tiga pasal yang dikabulkan oleh Mahkamah, yakni Pasal 348 ayat (9), Pasal 210 ayat (1), dan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu. Perubahan ketentuan yang dilakukan MK menjadi sangat krusial karena mengatur teknis pemungutan dan penghitungan suara. Di sisi lain, Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019 diucapkan kurang dari sebulan sebelum pemungutan suara pada 17 April 2019, sehingga perubahan pada peraturan teknis hanya memiliki waktu yang sempit.

### DAMPAK BATAS WAKTU PENGHITUNGAN DAN VALIDITAS PEMILU

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, tulisan ini akan berfokus mengulas pengujian Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu yang mengatur batas waktu penghitungan. Pada bagian ini, pemohon berfokus pada dampak negatif bila waktu penghitungan hanya terbatas pada hari yang sama dengan pemungutan suara. Argumentasi pemohon lengkapnya sebagai berikut

*".....permohonan a quo juga meminta Mahkamah untuk menegaskan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu yang mengatur batas waktu penghitungan yang harus selesai pada hari pemungutan suara, dimaknai dapat melebihi pukul 23.59 di hari pemungutan suara asalkan penghitungan tetap dilakukan secara tidak terputus hingga paling lama di hari berikutnya. Hal ini penting agar tidak menimbulkan persoalan dan komplikasi hukum yang dapat menyebabkan dipersoalkannya keabsahan Pemilu 2019. Apalagi hasil simulasi penghitungan menunjukkan kemungkinan terlewatnya batas waktu tersebut." (Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019, 15)*

Dalam petitum permohonan, pemohon meminta untuk menambahkan ketentuan, *“Jika batas waktu terlampaui, penghitungan suara harus dilanjutkan tanpa henti dan tidak terputus sampai selesai, hingga paling lama 1 (satu) hari sejak hari pemungutan suara.”* Penambahan waktu satu hari dianggap dapat memberikan waktu yang cukup bagi KPPS untuk melakukan penghitungan dengan tidak tergesa-gesa dan memperhatikan prinsip akurasi dalam pemilu.

Bila melihat format keserentakan pemilu lima kotak, akan ada lima jenis surat suara yang dihitung di TPS. Menurut Pasal 350 ayat (1) UU Pemilu, maksimal pemilih di satu TPS adalah 500 orang. Bila diasumsikan pemilih di mayoritas TPS berjumlah 300, termasuk DPTb dan DPK, berarti ada 1.500 surat suara yang harus dihitung dalam waktu kurang dari 12 jam. Artinya jumlah surat suara yang sangat besar harus dikelola secara manual dalam waktu yang sempit.

Pada saat bersamaan, jumlah partai yang banyak juga mempengaruhi luas dimensi surat suara. Misalnya pada Pemilu 2019, terdapat 16 partai politik dengan jumlah daftar calon dari 3 hingga 10 untuk DPR, dan 3 hingga 12 untuk DPRD. Belum lagi ditambah empat partai lokal Aceh. Kerumitan itu akan menambah panjang waktu penghitungan, sebab anggota KPPS membutuhkan waktu untuk membolak-balikkan tiap lembar Form C1 Plano.

Keterangan KPU sebagai pihak terkait dalam perkara ini, menyebutkan beberapa simulasi KPU menunjukkan waktu kurang dari 12 jam sangat riskan terlewat dan berpotensi mempengaruhi keabsahan pemilu. Proses dalam tahapan penghitungan suara bukan hanya dilihat dari penghitungan semata, melainkan ada proses lain seperti pencatatan hasil suara pada Form C1 Plano, Salinan Form C1 untuk tiap saksi peserta pemilu, dan proses buka-tutup kotak suara.

Di sisi lain, simulasi juga belum menghitung kejadian-kejadian khusus, seperti protes dari saksi, pemantau, dan penyelesaian oleh pengawas TPS. Hal ini potensial terjadi dan dapat memperpanjang waktu penghitungan di TPS. Oleh sebab itu, waktu penghitungan suara di TPS harus diperpanjang agar tiap surat suara dihitung dengan baik dan menjamin akurasi pemilu.

## **MENJAMIN AKURASI PENGHITUNGAN SUARA**

Secara universal, proses penghitungan suara harus dilakukan secara adil, jujur, dan transparan. Tahap penghitungan suara harus memastikan proses yang terbuka untuk tiap pihak, termasuk saksi peserta pemilu, pengawas, dan pemantau pemilu (International IDEA 2002). Selain itu, kerangka hukum yang mengatur tahapan pemungutan suara harus dapat memastikan proses penghitungan yang akurat, adil, setara dan dapat dipercaya (The Charter Center 2021).

Aspek penting untuk memastikan penghitungan hasil suara mencerminkan intensi pemilih adalah akurasi penghitungan. Akurasi sendiri merupakan turunan dari prinsip profesionalisme (Catt, et al. 2014) dan adil dalam penyelenggaraan pemilu. Hal ini berdasarkan pada keyakinan bahwa menjaga akurasi pemilu, termasuk penghitungan suara, merupakan bagian dari profesionalisme penyelenggara pemilu dalam bekerja. Selain itu, akurasi yang terjamin juga akan memastikan keadilan bagi semua pihak.

Akurasi penghitungan suara memainkan peran yang sangat vital dalam terwujudnya pemilu yang berintegritas. Sebab, walaupun kredibilitas dalam tiap bagian pemilu dapat terjamin, kecacatan proses penghitungan suara akibat kurangnya akurasi penghitungan di TPS akan merusak integritas pemilu dan menurunkan kepercayaan publik terhadap hasil penghitungan suara, bahkan hingga tingkat nasional (The Charter Center 2021).

Berdasarkan hal tersebut, ketentuan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu akan berdampak pada keabsahan proses dan hasil pemilu, serta menurunkan kepercayaan publik. Durasi waktu penghitungan yang sempit, akan membuat petugas KPPS tergesa-gesa dalam melakukan penghitungan suara, di samping pengawasan yang menjadi tidak maksimal. Akhirnya, waktu yang sempit juga akan menggadaikan akurasi pemilu yang berdampak negatif pada penyelenggaraan pemilu yang berintegritas, profesional, dan berkeadilan.

## **PERTIMBANGAN HUKUM DAN PUTUSAN HAKIM**

Dari lima persoalan konstitusional yang didalilkan oleh pemohon, Mahkamah memberikan dua pertimbangan umum. *Pertama*, hak pilih masuk dalam kerangka hak politik yang merupakan hak konstitusional warga negara, namun tidak tergolong pada hak yang tidak dapat dikurangi

(*non-derogable rights*). Karenanya, segala hambatan pemenuhan hak pilih harus dihilangkan. Namun, pemenuhan hak pilih tetap tunduk pada batasan-batasan tertentu yang proporsional dan rasional, sesuai dengan ketentuan Pasal 28I UUD 1945.

*Kedua*, Mahkamah menilai prinsip jujur dan adil merupakan prinsip yang fundamental dalam pemilu. Kedua prinsip itu diwujudkan salah satunya dengan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak pilih maupun pelaksanaan tahapan pemilu. Selain itu waktu pemungutan dan penghitungan suara sebagai tahapan pemilu juga masuk dalam bagian rekayasa hukum untuk menjamin prosedur pemilu yang terukur dan tidak mudah dimanipulasi.

Berkaitan dengan proses penghitungan suara, MK meyakini perubahan format pemilu serentak pada Pemilu 2019 akan menambah beban kerja KPPS, termasuk dalam penghitungan suara. Sebab, terdapat satu kotak suara tambahan, yakni pemilu presiden dan wakil presiden yang harus dihitung di waktu yang sama.

Mahkamah juga menimbang, walaupun KPU mengatur satu TPS maksimal memiliki jumlah pemilih 300 orang, persoalan tingginya beban kerja penyelenggara tetap sulit terelakkan. Sebab, terdapat 16 partai politik peserta pemilu ditambah empat partai lokal Aceh dalam tiga jenis pemilu, yakni Pemilu DPR, Pemilu DPRD Provinsi, dan Pemilu DPRD Kab/Kota.

KPPS juga harus mengisi jumlah formulir yang cukup banyak pada saat penghitungan suara, dengan proses pengisian yang memiliki tingkat kompleksitas tersendiri. Di sisi lain, kapasitas dan kapabilitas penyelenggara pemilu yang tidak merata juga harus dipertimbangkan, khususnya di tingkat TPS.

Oleh karenanya, Mahkamah berpendapat ketentuan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu berpotensi menimbulkan masalah keabsahan hasil pemilu. Hal ini berkaitan dengan proses penghitungan yang tergesa-gesa karena sempitnya waktu sehingga akan berdampak pada akurasi hasil penghitungan suara. Bahkan, persoalan keabsahan hasil akan menimbulkan masalah baru, seperti turunnya kepercayaan publik dan banyaknya protes yang timbul dari peserta pemilu yang merasa dirugikan.

Namun, MK juga menjelaskan bahwa perpanjangan waktu yang disertai jeda waktu dan berlarut-larut, justru akan berdampak

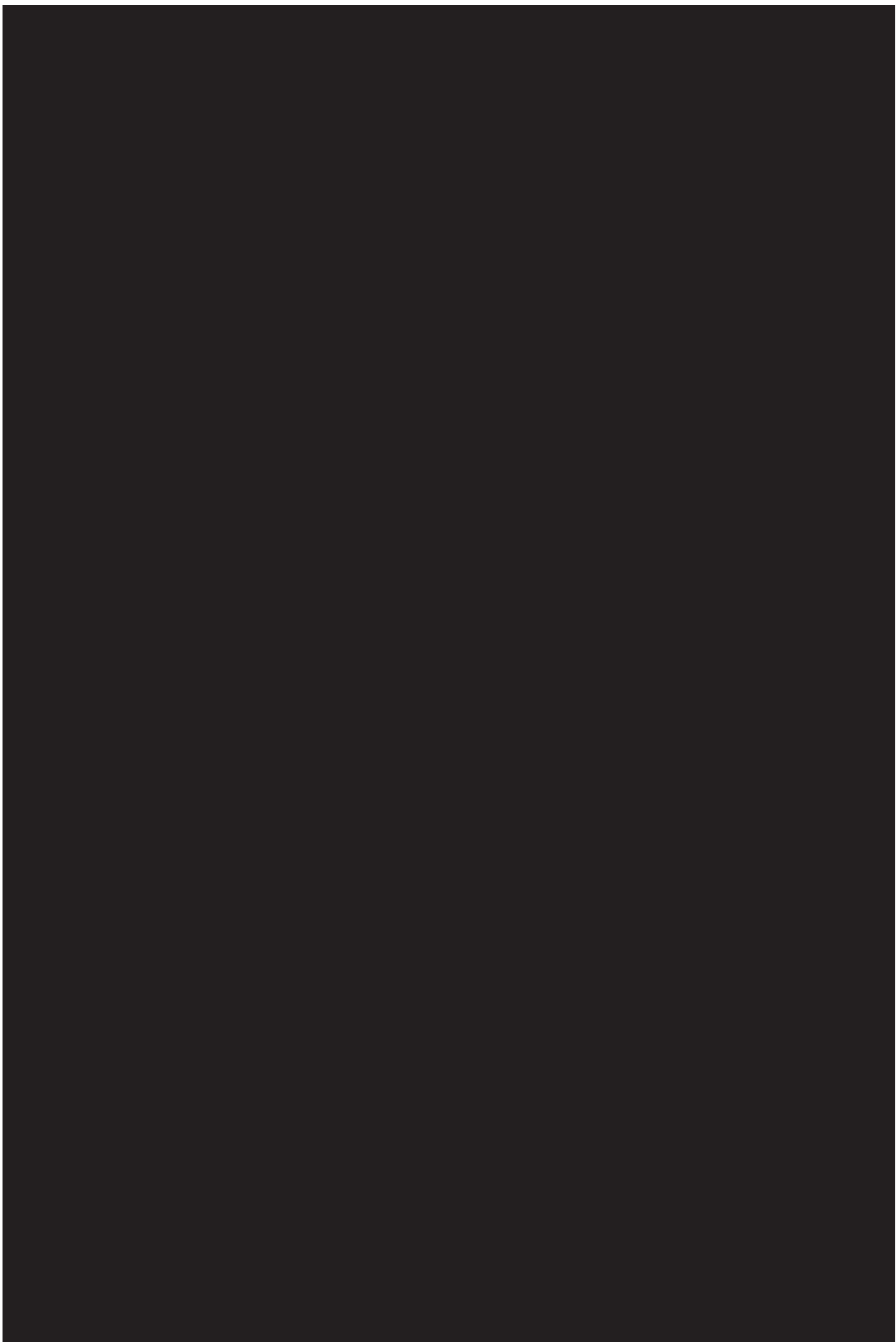
pada meningkatnya potensi kecurangan, terutama manipulasi hasil penghitungan suara di TPS. Oleh karenanya, MK berpandangan perpanjangan waktu dapat dilakukan maksimal hingga 12 jam setelah hari pemungutan suara berakhir tanpa diselingi jeda waktu.

Berkaitan dengan uji materiil Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu, MK mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, dengan amar putusan sebagai berikut:

*“Menyatakan frasa “hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara” dalam Pasal 383 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara dan dalam hal penghitungan suara belum selesai dapat diperpanjang tanpa jeda paling lama 12 (dua belas) jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara”. (Amar Putusan MK No. 20/PUU-XVII/2019)*

Pascaputusan MK No. 20/PUU-XVII/2019, proses penghitungan suara pada Pemilu 2019 dapat dilakukan hingga 12 jam setelah hari pemungutan suara usai berdasarkan waktu setempat. Praktik ini juga dilakukan pada Pemilu 2024 karena tetap menggunakan kerangka hukum yang sama.





BAB V

**PENEGAKAN  
HUKUM PEMILU**



# Badan Peradilan Khusus Pemilu yang Efektif, Efisien, dan Berkeadilan pada Penyelenggaraan Pilkada

Ihsan Maulana

**P**enyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota akan diselenggarakan secara serentak di 545 daerah pada 2024. Salah satu persoalan mendasar dalam penyelenggaraan pilkada serentak adalah tarik ulur lembaga atau badan yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada. Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa MK tidak berwenang mengadili perkara perselisihan hasil pilkada dan diperlukan pembentukan badan peradilan khusus tersendiri yang mengadili dan menyelesaikan perselisihan hasil pilkada.

Setelah Putusan MK dibacakan pada 2013, MK dalam putusan yang sama juga menyampaikan untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum, serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada karena belum adanya undang-undang mengatur mengenai hal tersebut. Oleh karenanya, penyelesaian perselisihan hasil pilkada tetap menjadi kewenangan MK.

Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 kemudian ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang yakni Pemerintah dan DPR di dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada) yakni :

***Pasal 157***

*ayat (1) Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.*

*ayat (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional.*

*ayat (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.*

Badan peradilan khusus sudah harus terbentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional yang akan diselenggarakan pada November 2024. Namun pada implementasinya, pembentuk undang-undang sulit untuk mengimplementasikan pembentukan badan peradilan khusus karena tidak ada upaya tindak lanjut dari perintah Pasal 157 UU Pilkada.

Terkait dengan perselisihan hasil pilkada, pada sejarahnya selalu berubah dalam hal lembaga yang menyelesaikannya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelesaian sengketa pilkada diserahkan melalui proses hukum oleh Mahkamah Agung (MA). Namun setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah lembaga yang memutuskan perselisihan hasil pilkada dari MA ke MK. Hal ini disebabkan karena adanya perubahan paradigma terkait rezim pilkada yang menjadi rezim pemilu.

Melihat situasi dan kondisi terkait dengan pembentukan peradilan

khusus tersebut, publik menilai pemerintah dan DPR terlihat tidak mempersiapkan pembentukan badan peradilan khusus. Bahkan hingga tahun 2023, Pemerintah dan DPR tidak kunjung menyiapkan konsep dan draf pembentukan badan peradilan khusus dimaksud. Kendala lain, perdebatan soal pembentukan badan peradilan khusus juga terbentur pada aturan di dalam konstitusi.

Hambatan ini bisa dilihat dari Pasal 24A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Hal ini memberikan limitasi terhadap badan peradilan yang dapat dibentuk secara khusus dan tidak ada ketentuan badan peradilan khusus pilkada. Akibatnya, timbulnya pertanyaan dan pandangan publik terkait belum ada bentuk, kewenangan, mekanisme, dan eksistensi kelembagaannya.

## **PENTINGNYA SISTEM PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PILKADA**

Sistem penegakan hukum adalah salah satu instrumen mendasar dan fundamental dari sebuah penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, agar sesuai dengan asas penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945. Pilihan konstitusional dari perwujudan demokrasi di pilkada yang dilaksanakan secara langsung, membutuhkan suatu sistem penegakan hukum pemilu yang mampu memberikan proteksi, penindakan, dan koreksi atas tingginya dinamika pilkada, serta banyaknya kepentingan di dalam pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

Dalam setiap pilkada, semua kontestan akan mengupayakan diri untuk menjadi pemenang. Bahkan, tidak jarang untuk mendapatkan kemenangan, banyak tindakan dari para kontestan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau kerangka hukum kepemiluan. Tak jarang, banyaknya kepentingan di dalam perebutan kekuasaan pada pilkada membuat berbagai pihak bertentangan dengan prinsip dan kerangka hukum pilkada yang jujur dan adil.

Berdasarkan kondisi objektif banyaknya potensi kesalahan, konflik, bahkan tindakan yang sengaja dilakukan bertentangan dengan prinsip,

nilai, dan kerangka hukum pilkada untuk mendapatkan kemenangan, dibutuhkan sistem hukum pemilu yang memadai. Salah satunya adalah mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota sebagaimana diatur di dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945.

Mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pilkada adalah garda terakhir untuk memastikan, bahwa hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dari serangkaian tahapan pilkada betul-betul dihasilkan dari suatu penyelenggaraan pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta diselenggarakan sesuai dengan mekanisme yang demokratis. Jika terjadi kesalahan, pelanggaran, suatu tindakan, dan/atau peristiwa yang dinilai telah mencederai atau melanggar proses dan hasil penyelenggaraan tahapan pilkada, mekanisme penyelesaian perselisihan hasil adalah kesempatan terakhir untuk mengoreksi kejadian atau situasi tersebut. Akan sangat berbahaya jika penyelesaian perselisihan hasil pilkada tersebut dilaksanakan oleh suatu institusi atau perangkat yang sebagaimana disebut di dalam UU Pilkada, yakni badan peradilan khusus, yang hingga menjelang tahun politik belum ada sama sekali.

Ketentuan di UU Pilkada telah berakibat pada terancamnya suatu tahapan yang paling penting di dalam proses penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, yakni tahapan penyelesaian perselisihan hasil pilkada. Hal itu dapat berakibat pada kacaunya proses penyelesaian perselisihan hasil pilkada, karena tidak mungkin menyiapkan suatu lembaga peradilan khusus dalam waktu yang singkat menjelang dimulainya tahapan pelaksanaan pilkada serentak secara nasional. Apalagi, pengaturan di dalam UU Pilkada berdasarkan keadaan hukum baru pascaputusan mutakhir MK, sudah bertentangan pula dengan Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945, di mana ketentuan penyelesaian perselisihan hasil pemilu dan pilkada adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi.

### **KEADAAN HUKUM PASCAPUTUSAN MK NOMOR 55/PUU-XVII/2019**

Munculnya ketentuan dalam UU Pilkada, khususnya ketentuan di dalam Pasal 157 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur bahwa penyelesaian perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilaksanakan oleh badan peradilan khusus, merupakan tindakan dari

pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Permohonan ini adalah pengujian terhadap UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana saat ini, kedua undang-undang ini sudah dicabut dan tidak berlaku lagi.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menyebutkan, karena pemilihan kepala daerah tidak termasuk ke dalam rezim pemilu, karena tidak secara eksplisit disebutkan di dalam bab tentang pemilu di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945, maka MK tidak berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil pilkada. Menindaklanjuti putusan inilah, pembentuk UU pada tahun 2016, dalam melaksanakan revisi UU Pilkada dan melahirkan ketentuan di dalam Pasal UU Pilkada, dimana disebutkan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pilkada dilaksanakan oleh badan peradilan khusus.

Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang dibacakan oleh Mahkamah, telah terdapat perubahan kerangka hukum pilkada yang cukup signifikan. Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 pada saat itu menguji dan memeriksa konstitusionalitas ketentuan di dalam UU No. 12 Tahun 2008. Sementara sejak tahun 2014, UU No. 12 Tahun 2008 sudah tidak berlaku lagi karena terjadi perubahan signifikan terhadap paradigma pilkada dan diikuti oleh lahirnya kerangka hukum baru di dalam penyelenggaraan pilkada di Indonesia. Sejak tahun 2014, kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menggunakan ketentuan Perppu No. 1 Tahun 2014 yang ditetapkan menjadi UU melalui UU No. 1 Tahun 2015. Ketentuan ini juga sudah mengalami dua kali perubahan, yakni melalui UU No. 8 Tahun 2015, dan UU No. 10 Tahun 2016.

Sejak terjadi perubahan kerangka hukum penyelenggaraan pilkada, sudah dilaksanakan tiga kali gelombang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara serentak. Pertama, tahun 2015 dilaksanakan pilkada serentak di 270 daerah. Kedua, tahun 2017 dilaksanakan pilkada serentak di 101 daerah. Lalu ketiga pada tahun 2018, dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak di 171 daerah. Pada tiga gelombang penyelenggaraan pilkada serentak tersebut, MK adalah lembaga yang menyelesaikan seluruh perselisihan hasil pilkada yang terjadi.

Faktanya saat ini, sudah terjadi banyak perkembangan situasi secara aktual dan perkembangan ketatanegaraan yang terjadi sejak Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 dibacakan oleh Mahkamah. Ada banyak situasi hukum

yang berubah. Selain itu terdapat pula kebutuhan untuk menyesuaikan banyak hal untuk membuat penyelenggaraan pilkada dapat terus berjalan lebih baik, lebih demokratis, dan lebih berkeadilan, terutama berkaitan dengan kebutuhan mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pilkada. Terkait dengan kebutuhan untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi dimasa kini dan masa depan, sesungguhnya juga terdapat di dalam *dissenting opinion* atau pendapat berbeda yang disampaikan oleh hakim konstitusi Arief Hidayat di dalam Putusan No. 97/PUU-XI/2013. Lebih lengkapnya, hakim konstitusi Arief Hidayat menyebutkan:

“Oleh karenanya tugas dan kewenangan Mahkamah, seharusnya bukan hanya berusaha menemukan maksud dari pembentuk konstitusi, tetapi berusaha pula untuk menemukan makna yang dikehendaki oleh teks norma konstitusi itu sendiri untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi dimasa kini dan masa depan. Selain itu, Mahkamah juga mempunyai kewenangan untuk bisa menghidupkan konstitusi dari masa ke masa (*the living constitution*) untuk menghadapi berbagai tantangan yang tentunya akan berbeda pada tiap zamannya.”

Pada konteks hari ini, dalam kondisi mutakhir, untuk menjawab kebutuhan memastikan adanya lembaga yang kredibel, guna memastikan terselenggaranya tahapan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara profesional, transparan, akuntabel, dan kredibel, Mahkamah dapat mengembalikan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi.

Melihat pengalaman tiga kali gelombang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak di Indonesia pada tahun 2015, 2017, dan 2018, serta memperhatikan pula kebaruan hukum dan paradigma penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota di Indonesia, terutama untuk aspek keserentakkan penyelenggaraan, Mahkamah mengkonfirmasi adanya keadaan hukum baru yang tertuang di dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019. Dalam Putusan Mahkamah No. 55/PUU-XVII/2019, terutama di dalam pertimbangan hukum pada paragraf [3.15.1] halaman 311, Mahkamah merujuk kembali ide-ide yang berkembang terkait konsepsi pemilu serentak yang berkembang sepanjang masa perubahan UUD NRI 1945. Mahkamah mengatakan:

“Bahwa berkenaan dengan original intent, dalam pengertian dan makna yang lebih longgar, yaitu sekitar ide-ide yang dikemukakan dan berkembang selama masa pembahasan perubahan UUD 1945 terutama berkenaan dengan pemilihan umum, Mahkamah harus merujuk kembali ihwal bagaimana sesungguhnya ide-ide berkembang yang dikemukakan para pengubah UUD 1945 berkenaan dengan pemilihan umum...”

Bahwa selanjutnya di dalam pertimbangan hukum Mahkamah paragraf [3.15.1] halaman 316 menyebutkan:

*“...bahwa melacak perdebatan selama perubahan UUD 1945, terdapat banyak pandangan dan perdebatan perihal keserentakkan pemilihan umum. Dalam hal ini, adalah benar bahwa penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak menjadi salah satu gagasan yang muncul dari pengubah UUD 1945. Namun, gagasan tersebut bukanlah satu-satunya yang berkembang ketika perubahan UUD 1945. Berdasarkan penelusuran rekaman pembahasan atau risalah perubahan UUD 1945 membuktikan terdapat banyak varian pemikiran perihal keserentakkan penyelenggaraan pemilihan umum. **Bahkan, para pengubah UUD 1945 sama sekali tidak membedakan rezim pemilihan.** Diantara varian tersebut, yaitu: (1) Pemilihan umum, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia; (2) Pemilihan umum serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD dilaksanakan diseluruh wilayah Republik Indonesia; (3) Pemilihan umum serentak secara nasional maupun serentak bersifat lokal; (4) Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur, bupati/walikota; (5) Pemilihan umum serentak, namun penyelenggaraan keserentakannya diatur dengan undang-undang; (6) Penyelenggaraan pemilihan presiden dan pemilihan umum dipisahkan. Kemudian pemilihan presiden diikuti juga dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota; dan (7) Pemilihan presiden dan wakil presiden waktunya berbeda dengan pemilihan umum akan memilih DPR, DPD, dan DPRD.*

*Sementara itu, pemilihan rumpun eksekutif: Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, dan sebagainya dipilih langsung oleh rakyat...”*

Di dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 itu juga, Mahkamah secara terbatas menyebutkan di dalam pertimbangan hukumnya, bahwa ada enam model keserentakkan pemilu yang dapat dinyatakan konstitusional. Di dalam enam model dan varian keserentakkan pemilu yang disebutkan oleh Mahkamah, terlihat jelas bahwa tidak ada sama sekali perbedaan rezim pemilu presiden, DPR, DPD, dan DPRD, dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Ketiadaan perbedaan rezim itu terlihat di mana Mahkamah membuka kemungkinan bagi pembentuk undang-undang, untuk menggabungkan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dengan penyelenggaraan pemilihan presiden, DPR, DPD, termasuk juga dengan DPRD.

Penekanan sikap Mahkamah terkait dengan tidak adanya rezim pemilihan antara pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dengan pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan Presiden dan Wakil Presiden, penting disampaikan, karena di dalam Putusan No. 97/PUU-XI/2013 yang menjadi hal mendasar yang membuat Mahkamah menyatakan bahwa MK tidak lagi berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, karena pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dianggap pada saat itu tidak termasuk ke dalam rezim pemilu. Dengan adanya Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 yang telah menjawab kondisi mutakhir dan perkembangan terbaru ketatanegaraan, serta kebutuhan untuk memastikan penyelesaian perselisihan hasil pilkada agar lebih adil, ketentuan di dalam UU Pilkada sudah sepatutnya dibatalkan oleh Mahkamah.

Mahkamah dapat mengubah pendiriannya dari Putusan No. 97/PUU-XI/2013 adalah sesuatu yang sangat dimungkinkan. Hal ini karena melihat adanya persoalan ketatanegaraan yang krusial untuk memastikan kelembagaan yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada adalah institusi yang punya kemampuan, sistem, dan profesionalitas yang sangat baik untuk melaksanakan kewenangan tersebut, yakni MK. Urgensi Mahkamah untuk mengubah pendiriannya juga bisa dilakukan berdasarkan pendekatan di mana hingga hari ini sama sekali belum ada peradilan khusus yang disiapkan oleh pembentuk undang-undang. Ini menunjukkan, penting adanya penyelesaian kebuntuan konstitusional

yang itu hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah guna memastikan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pilkada diselenggarakan oleh MK.

Bahwa selain situasi aktual kebutuhan untuk menjawab lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, perubahan pendirian Mahkamah juga sangat dimungkinkan. Hal ini pernah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 yang menyebutkan: paragraf [3.15.3] Putusan No. 55/PUU-XVII/2019; *”Perubahan pendirian Mahkamah tersebut adalah sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang perubahan didasarkan pada alasan yang substansial”*.

Lebih lanjut juga terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-XVII/2019 paragraf [3.19] yang menyatakan:

“Menimbang bahwa secara doktriner maupun praktik, dalam pengujian konstusionalitas undang-undang, perubahan pendirian Mahkamah bukanlah sesuatu yang tanpa dasar. Hal demikian merupakan sesuatu yang lazim terjadi. Bahkan misalnya, di Amerika Serikat yang berada dalam tradisi common law, yang sangat ketat menerapkan asas precedent atau stare decisis atau res judicata, pun telah menjadi praktik yang lumrah di mana pengadilan, khususnya Mahkamah Agung Amerika Serikat(yang sekaligus berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi), mengubah pendiriannya dalam soal-soal yang berkait dengan konstitusi.

Persoalan ini merupakan permasalahan yang substansial krusial untuk memastikan kelembagaan di dalam penyelesaian perselisihan hasil pilkada, Mahkamah dapat mengubah pendiriannya melalui putusan di dalam perkara ini. Hal ini akan semakin memperkuat apa yang sudah diputus oleh Mahkamah di dalam Putusan 55/PUU-XVII/2019 terkait dengan tidak adanya perbedaan antara pemilihan umum di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, penting untuk melihat aspek asas penyelenggaraan pemilu Presiden, DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilihan gubernur, bupati, dilaksanakan dengan asas yang sama. Asas penyelenggaraan pemilu dan pilkada sama-sama berpedoman kepada asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945. Sehingga dengan penyelenggaraan pemilu dengan asas yang sama antara pemilu Presiden, DPR, DPD,

dan DPRD dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, tidaklah relevan untuk membedakan lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasilnya.

Selain aspek asas penyelenggaraan yang sama antara pemilu yang diatur di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, aspek lain yang juga sama persis antara pemilu Presiden, DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah penyelenggaranya sama-sama dilaksanakan oleh KPU, pengawasnya pun juga sama, yakni Bawaslu. Oleh sebab itu, dari aspek penyelenggara juga semakin tidak relevan membedakan antara pemilu di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

Aspek berikutnya yang juga menunjukkan persamaan antara pemilu yang ada di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah manajemen pelaksanaan pemilu yang sama persis. Mulai dari tahapan pendaftaran pemilih, hingga proses pelantikan pejabat terpilih, semuanya dilaksanakan dengan manajemen pelaksanaan yang sama. Oleh sebab itu, perbedaan antara pemilu yang ada di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, hanyalah terbatas untuk jabatan yang dipilih saja. Artinya, tidaklah tepat membedakan pemilu dengan pilkada, yang kemudian berdampak pada lembaga yang berwenang di dalam menyelesaikan perselisihan hasilnya. Dengan adanya ketentuan UU Pilkada yang masih mengatur terkait badan peradilan khusus terkait penyelesaian perselisihan hasil pilkada, justru membuat ketentuan di dalam UU Pilkada menjadi bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sebab kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum, termasuk pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, sesuai dengan Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945, adalah kewenangan MK.

Ketentuan di dalam UU Pilkada juga telah mengakibatkan ketidakpastian hukum, dimana tafsir konstitusional terbaru MK telah menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah gubernur, bupati dan walikota termasuk ke dalam rezim pemilu. Bahkan MK juga menyatakan bahwa pemilihan gubernur, bupati, walikota, dapat digabungkan waktu penyelenggaraannya dengan pemilihan presiden, DPR, DPD, DPRD. Soal desain keserentakkan yang dipilih, MK menyerahkan pada pembentuk UU, sepanjang memperhatikan beberapa prasyarat yang juga secara

ketat disebutkan oleh Mahkamah di dalam pertimbangan hukum Putusan 55/PUU-XVII/2019. Karena UU Pilkada, khususnya terkait lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada masih menyebutkan badan peradilan khusus, telah secara terang membuat ketidakpastian hukum yang serius sehingga sudah seharusnya dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan dibatalkan oleh Mahkamah.

## **PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI**

Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa meskipun dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 8/2015 telah disahkan dan diundangkan sejak 18 Maret 2015 dan perintah tersebut telah pula dikukuhkan kembali dalam Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 yang disahkan dan diundangkan sejak 1 Juli 2016, “perintah” yang termaktub dalam norma *a quo* belum dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang. Bahkan, ketika terjadi perubahan UU 8/2015 menjadi UU 10/2016 dengan mengubah ketentuan perihal penyelenggaraan pemungutan suara serentak secara nasional Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota semula direncanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun dimajukan menjadi dilaksanakan pada bulan November 2024, perintah pembentukan badan peradilan khusus pun belum dilaksanakan.

Jika ditelisik lebih jauh, menurut MK, secara substansial norma Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 8/2015 jo UU 10/2016 memerintahkan pembentukan badan peradilan khusus untuk mengadili atau menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pilkada sudah harus terbentuk sebelum penyelenggaraan pemilihan serentak secara nasional. Namun hingga pengujian di MK, belum terlihat upaya konkret dari pembentuk undang-undang untuk membentuk suatu badan peradilan khusus yang ditugasi mengadili atau menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pilkada. Padahal dengan dimajukannya jadwal atau agenda pemilihan kepala daerah serentak secara nasional menjadi November 2024, upaya membentuk peradilan khusus harus menjadi agenda konkret dan mendesak.

Hal tersebut dapat ditelusuri, misalnya, dengan tidak ditindaklanjutinya Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan UU 10/2016 dengan

membentuk undang-undang yang mengatur badan peradilan khusus pemilihan, yaitu dengan belum dicantumkannya dalam Program Legislasi Nasional. Dalam hal ini, pembentukannya sudah harus dimulai setidaknya dengan adanya langkah konkret seperti tahapan penyusunan rencana atau konsep mengenai badan peradilan khusus, dasar hukum pembentukannya, dan kerangka hukum penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh sebuah badan peradilan khusus yang dirancang secara khusus pula.

Langkah konkret itu diharapkan oleh MK dapat menghilangkan atau setidaknya mengantisipasi kemungkinan halangan atau hambatan terkait penyelesaian sengketa pilkada. Misalnya, seandainya badan peradilan khusus tersebut juga didesain untuk menyelesaikan permasalahan atau perselisihan di bidang administrasi pilkada, maka badan peradilan tersebut seharusnya sudah mulai bertugas setidaknya bersamaan dengan dimulainya tahapan pertama proses pilkada. Begitu juga apabila kewenangan badan peradilan khusus tersebut dibatasi hanya mengadili “perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil pemilihan” sebagaimana diatur dalam Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016, maka demi kepastian hukum dan demi menjamin adanya suatu sarana bagi upaya hukum terkait pemilihan kepala daerah peradilan khusus tersebut seharusnya telah terbentuk. Hal tersebut dikarenakan akan berakhirnya kewenangan MK sebelum dimulainya pemilihan kepala daerah serentak nasional Tahun 2024.

Terbentuknya badan peradilan khusus sebelum dimulainya tahap pertama pilkada sangat penting agar masyarakat (baik pemilih atau calon pemilih, partai politik, calon kepala daerah, dan sebagainya) mengetahui bahwa negara menyediakan badan peradilan yang dapat menyelesaikan perselisihan pilkada. Dan karenanya, sejak awal semua pemangku kepentingan dapat menyiapkan diri atau merencanakan suatu tindakan penyelesaian perselisihan melalui jalur hukum. MK dalam putusannya bahkan menyebutkan kalau penyiapan prasarana hukum berupa badan peradilan sejak jauh hari dapat mereduksi potensi terjadinya konflik di luar hukum dari para pihak pemangku kepentingan pemilihan kepala daerah. Artinya, kelengkapan kerangka hukum pilkada demikian dapat menumbuhkan rasa percaya diri bagi semua kalangan untuk menggunakan hak pilihnya, serta menguatkan legitimasi atas hasil pemilihan kepala daerah.

## **PERKEMBANGAN SEJARAH PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PILKADA**

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya juga melihat bagaimana perkembangan sejarah penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia sejak tahun 2005. Telah menjadi fakta hukum bahwa MK bertindak sebagai badan peradilan yang mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak kewenangan tersebut dialihkan dari MA ke MK tahun 2008 hingga saat ini. Kewenangan tersebut dilaksanakan di tengah fakta hukum adanya Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang berpendapat bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah “seharusnya” tidak ditangani oleh MK.

MK menyampaikan bahwa pada kenyataannya, Mahkamah tetap menjalankan peran sebagai badan peradilan khusus pemilihan dalam sifatnya yang sementara. Peran demikian, sekali lagi, dari perspektif hukum Indonesia, sejak beralih dari MA kepada MK pada tahun 2008 hingga saat ini belum pernah dilaksanakan oleh lembaga atau badan peradilan tertentu selain MA dan MK. MK menyadari bahwa suatu kewenangan hukum yang bersifat sementara secara ideal pasti disertai dengan batas waktu kesementaraan tersebut.

## **PENGHAPUSAN PERBEDAAN REZIM PEMILU DAN PILKADA**

Pada pertimbangan hukum dalam Putusan yang sama, MK melihat bahwa terkait pembelahan rezim pemilihan dalam UUD 1945, Mahkamah mengamati terdapat perubahan penafsiran yang disebabkan oleh praktik berhukum di Indonesia. Pada periode awal pascaperubahan UUD 1945 di mana pemilihan kepala daerah berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan yang belum lama dipraktikkan, Mahkamah menafsirkan adanya suatu perbedaan antara rezim pemilu nasional dengan pilkada. Namun beberapa periode setelah pemilihan kepala daerah secara langsung dilaksanakan konsisten dan relatif telah menemukan bentuk terbaiknya, Mahkamah menemukan praktik berhukum yang menurut Mahkamah secara implisit telah mengubah penafsiran mengenai pilkada.

Dalam pertimbangan hukumnya, beberapa praktik berhukum yang menurut Mahkamah menjadi argumentasi dasar dalam perubahan penafsiran adalah sebagai berikut:

1. Pemilihan Umum Nasional dan Pemilihan Kepala Daerah secara de jure dan de facto dilaksanakan oleh lembaga yang sama. Satu-satunya norma dalam UUD 1945 yang menyebutkan penyelenggara pemilihan umum adalah Pasal 22E UUD 1945 ayat (5) yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”;
2. UUD 1945 mengamanatkan enam prinsip pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis, yaitu prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan norma Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Selain itu, karena sifat reguler dalam penyelenggaraan pemilihan, secara substansial Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 juga mengandung prinsip penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala/periodik. Prinsip demikian dalam praktiknya bukan hanya berlaku untuk pemilihan umum nasional (yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD), namun juga mendasari pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Selain itu, kedua jenis pemilihan dimaksud tetap diselenggarakan berlandaskan pada prinsip-prinsip pemilihan demokratis yang berlaku secara universal.
3. Selanjutnya norma UUD 1945 tersebut diatur lebih lanjut ke dalam beberapa norma undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dengan pengawasan perilaku oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Undang-undang yang mengatur lembaga penyelenggara pemilihan umum ini secara normatif tidak membedakan antara penyelenggaraan pemilihan umum (nasional) dengan pemilihan kepala daerah. Dalam praktik pun tidak ada perbedaan tersebut. Jika pun terdapat perbedaan, perbedaan demikian hanyalah bahwa penyelenggaraan pemilihan umum nasional dilaksanakan sepenuhnya oleh KPU RI (atau KPU pusat), sementara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU daerah yang notabene adalah kepanjangan tangan dari KPU RI sehingga keberadaannya merupakan satu kesatuan dengan KPU RI. Demikian pula Bawaslu daerah yang dalam konteks pengawasan atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebenarnya tetap bertindak sebagai

kepanjangan tangan Bawaslu RI (Bawaslu pusat). Kesamaan demikian didukung pula oleh praktik bahwa subjek yang diperiksa dan diadili oleh DKPP meliputi semua penyelenggara pemilu baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah tanpa membedakan yurisdiksi absolut-nya;

4. Peserta pemilihan umum, baik kontestan (meliputi pasangan calon yang diusung partai politik maupun pasangan calon perseorangan) atau pun pemilih (pemilik hak suara), dapat memahami dan mengikuti/menjalankan konsep pemilihan yang tidak membedakan antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah. Bahkan, menurut Mahkamah dalam implementasi tidak cukup alasan lagi untuk membedakan baik secara konseptual, teoritis, dan sosiologis antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah;
5. Dari sisi sumber daya dan pembiayaan, Mahkamah juga menemukan fakta bahwa praktik menyatukan/melebur kedua rezim pemilihan demikian lebih efisien karena dapat diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara yang sama, dibandingkan jika Negara harus membentuk dua lembaga penyelenggara yang berbeda.

Penafsiran hukum yang dilakukan langsung oleh MK melalui praktik berhukum menunjukkan hasil baik selama beberapa periode pemilu telah mendorong MK untuk meninjau ulang pendapat atau penafsirannya mengenai perbedaan rezim (tata kelola) kepemilikan dalam UUD 1945. Pergeseran atau perubahan penafsiran perselisihan hasil pilkada dapat dilakukan oleh Mahkamah dengan tetap harus didasarkan pada alasan yang sangat kuat dan mendasar.

MK melihat bahwa tafsir atas UUD 1945 yang tidak lagi membedakan antara pemilu nasional dengan pilkada secara sistematis berakibat pula pada perubahan penafsiran atas kewenangan MK yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk salah satunya memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selanjutnya makna konstitusional yang demikian diturunkan dalam berbagai undang-undang yang terkait dengan kewenangan MK, terutama Undang-Undang Kekuasaan

Kehakiman. Norma demikian pada akhirnya harus dipahami bahwa perkara perselisihan hasil pemilu yang diadili oleh MK terdiri dari pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; memilih anggota DPR; DPD; DPRD; serta memilih kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.

MK juga menyebutkan bahwa terdapat hal-hal yang penting dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah badan khusus yang pembentukannya diamanatkan oleh Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 adalah suatu badan peradilan. Sebagai suatu badan peradilan, Mahkamah berpendapat keberadaannya harus berada di bawah naungan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman UUD 1945. Menurut Mahkamah, semua norma mengenai badan/lembaga peradilan diatur dalam satu bab yang sama yaitu Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari, antara lain, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945. Rangkaian norma hukum dalam pasal-pasal tersebut mengatur bahwa kekuasaan kehakiman, sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya serta oleh sebuah MK.

Pembatasan dalam UUD 1945 demikian pada akhirnya menutup kemungkinan dibentuknya suatu badan peradilan khusus pemilihan yang tidak berada di bawah lingkungan MA serta tidak pula berada di bawah MK. Pilihan yang muncul dari pembatasan konstitusional demikian adalah badan peradilan khusus tersebut harus diletakkan menjadi bagian dari MA atau menjadi bagian di MK. Namun mengingat latar belakang munculnya peralihan kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada beberapa periode sebelumnya, menurut Mahkamah solusi hukum meletakkan atau menempatkan badan peradilan khusus tersebut di bawah MA maupun MK bukan pilihan yang tepat dan konstitusional.

Apalagi seandainya badan peradilan khusus tersebut direncanakan untuk dibentuk terpisah kemudian diletakkan di bawah MK, hal demikian membutuhkan perubahan dasar hukum yang lebih berat, mengingat kelembagaan MK dibatasi secara ketat oleh UUD 1945 dan undang-undang pelaksanaannya. Pilihan atau alternatif yang lebih mungkin dilaksanakan secara normatif dan lebih efisien bukanlah membentuk badan peradilan khusus untuk kemudian ditempatkan di bawah MK, melainkan langsung menjadikan kewenangan badan peradilan khusus pemilihan

menjadi kewenangan MK. Hal demikian sejalan dengan amanat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 karena pilkada adalah pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945.

MK mengambil kesimpulan bahwa dengan tidak adanya lagi perbedaan rezim dalam pemilu dan pilkada sebagaimana pertimbangan hukum di atas dan telah dinyatakannya kewenangan badan peradilan khusus menjadi kewenangan MK. Hak itu berimplikasi pada tidak berlakunya ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga MK menyatakan bahwa inkonstitusionalitas Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 membawa implikasi hilangnya kesementaraan yang diatur dalam Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016, tidak lain karena causa kesementaraan demikian telah hilang. Dengan demikian, kewenangan MK untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”, melainkan akan bersifat permanen karena badan peradilan khusus tidak lagi akan dibentuk.

MK juga memberikan penjelasan dalam putusannya demi memperjelas makna Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 yang tidak lagi mengandung sifat kesementaraan. Maka menurut Mahkamah, frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” harus dicoret atau dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Dengan dihilangkannya frasa tersebut, Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016 selengkapnya harus dibaca *“Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi. Maka ketentuan-ketentuan yang lain yang terkait dengan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah tetap berlaku dan menyesuaikan dengan putusan a quo”*.